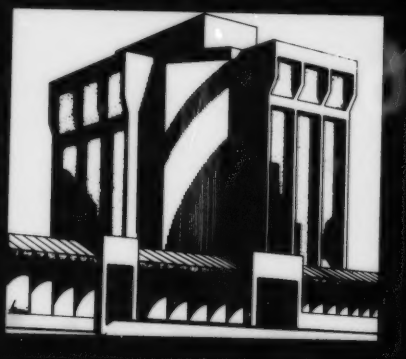
L'évolution du mandat policier



Collège canadien de police

Allan K. McDougall

Canada

L'ÉVOLUTION DU MANDAT POLICIER

Allan K. McDougall

Department of Political Science
University of Western Ontario

Le Collège canadien de police

des Services judiciaires de la
Gendarmerie royale du Canada

Distribué par
Bureau de l'actualisation des programmes
Collège canadien de police

90-01233/

L'évolution du mandat policier

Allan K. McDougall

NOTA: Les vues exprimés sont celles de l'auteur et ne réflètent pas nécessairement celles du Collège canadien de police ou de tout autre organisme gouvernemental.

GRC RCMP

Publié par:

Le Collège canadien de police
C.P. 8900
Ottawa, Ontario
K1G 3J2

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1988
N° de cat. JS 62-55-1988F
ISBN 0-662-95116-6

Also available in English as Policing: The Evolution of a Mandate.

TABLE DES MATIERES

Page

RÉSUMÉ iii

PRÉFACE v

CHAPITRE I : Le mandat policier actuel 1

CHAPITRE II : L'aube 13

CHAPITRE III : L'aurore - la loi et l'état 29

CHAPITRE IV : L'ère moderne 45

CHAPITRE V : Leadership policier : rôle, possibilités et problèmes 67

BIBLIOGRAPHIE 85

RÉSUMÉ

Le mandat et les attributions sociales de la police moderne remontent à l'établissement d'une "nouvelle police" lors des réformes anglaises introduites au début du XIX^{e} siècle. Le rôle et les possibilités du leadership policier au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada reposent sur ce premier mandat et son évolution dans les contexte social, idéologique et structural de chaque pays.

Ces trois pays partagent des traditions. Dans l'État moderne, ils n'avaient plus en commun que les Sessions trimestrielles générales et le constabulariat nommé. A partir de ce cadre institutionnel, les démocraties jeffersonienne et jacksonienne favorisaient l'autonomie locale tandis qu'au Canada, le pouvoir élitaire insistait sur le centralisme alors que se développaient les municipalités avec leur entité policière . Après 1850, la police britannique a évolué dans une plus grande atmosphère d'autonomie que la police canadienne mais moins que la police américaine qui a influé sur les événements en Amérique du Nord et en a subi les contrecoups. La présente étude décrit la genèse de la "nouvelle police" et son mandat en vue de déterminer la place et les possibilités du leadership policier dans chaque pays. Nous espérons ainsi connaître les différences quant aux questions policières dans les trois pays et la place du professionalisme dans les principes policiers de chacun.

En dernière analyse, nous examinerons la police en Angleterre avant la création de l'État moderne. En raison de son caractère ancestral, la police britannique nous éclaire sur la solution de certains problèmes policiers d'aujourd'hui qui se heurtent aux principes de l'État démocratique. La solution réside, entre autres, dans la possibilité de reconnaître la responsabilité de la communauté et la légitimité des divers corps policiers en vue de refléter le pluralisme.

PRÉFACE

Au Canada, la question de leadership policier amène une foule de remises en question et de défis à nos principes fondamentaux de bon gouvernement. Ces défis et leur portée implicite se retrouvent au niveau de l'intervention dans les situations de crise ,au niveau plus général de la prévention criminelle et sur une plus vaste échelle, au niveau de l'élaboration des politiques. Le leadership policier, s'il est absolu, pourrait menacer grandement les méthodes que nous utilisons pour contrôler l'exercice du pouvoir par l'État. Nous avons voulu examiner le concept et les possibilités du leadership policier non pas en touchant uniquement aux méthodes policières contemporaines mais, après avoir identifié les cadres juridique et politique dans lesquels le gestionnaire de police évolue, en remontant à l'origine de nos traditions en vue de définir les attributions et le rôle de la police ainsi que la place du leader policier dans notre société. Ce n'est qu'après avoir réglé cette question ou tout au moins clarifié les contradictions quant à la position de la police que le mandat de celle-ci se prête à une analyse en tant qu'agent actif ou passif de la sécurité internationale, nationale et communautaire et en tant que mécanisme de lutte contre la criminalité ou la déviance. A tous les niveaux, le conflit entre les droits de la collectivité et les libertés individuelles rend l'atmosphère plus explosive. Ainsi, toute étude du leadership policier en souffre non seulement parce que le mandat policier n'est pas clair mais également parce qu'il touche au clivage idéologique de notre société.

Les questions qui doivent précéder toute discussion exhaustive du leadership policier sont profondes et on ne peut les traiter de façon satisfaisante . Toutefois, le rôle du maintien de l'ordre fournit le thème à partir duquel on établira l'origine de la police moderne suivant deux variables importantes— l'État et la communauté. Pour pouvoir comprendre le rôle traditionnel du constabulariat et d'autres agents de la paix, il faut d'abord déterminer la place des agents de contrôle social au sein du pouvoir étatique et de la tolérance communautaire. L'évolution a connu de nombreux écarts et échecs, mais elle nous a légué des traditions confuses qui constituent le fondement du mandat policier d'aujourd'hui. Le policier doit répondre à des attentes contradictoires , selon qu'il est agent de patrouille en contact avec le public, gestionnaire devant affecter de rares ressources ou agent pouvant invoquer le pouvoir de l'État et devant, par conséquent, être contrôlé dans une société qui attache de l'importance à l'individualité.

Récemment, le pluralisme urbain a aggravé les tensions touchant le rôle des organismes qui exercent ou tentent d'exercer un contrôle sur le comportement humain . La gamme des stéorotypyes du policier s'est étendue lorsque les courants d'immigration au Canada sont passés des Européens de l'ouest à divers groupes

ethniques . Au sein de ces groupes , les tensions traditionnelles, les tendances criminelles et les frustrations engendrées par l'adaptation à une nouvelle culture représentent un défi pour les policiers canadiens. Compte tenu de nos propres attentes à l'égard de la police qui sont fondées sur des critères économiques, empiriques et de classe, la diversité ethnique est venue ajouter un nouveau défi à notre principe d'égalité devant la loi. Toutefois, ces mêmes principes fournissent le mécanisme qui nous permet de contrôler l'exercice du pouvoir par l'État. La police et le leadership policier doivent combler l'écart entre les exigences des communautés locales et l'uniformité qu'exigent les principes juridiques qui sont à la base de l'exercice du pouvoir par l'État moderne. Lorsque ces communautés sont hétérogènes, imprécises et greffées à une société dont les attentes à l'égard de la police diffèrent (comme dans les grandes villes), le leadership policier s'étend de la gestion des ressources au règlement des conflits sociaux.

Au cours des vingt dernières années, sociologues, psychologues et criminologues ont contribué à l'étude de la police dans les cadres juridique et communautaire. On a évalué les programmes de la police, on s'est interrogé sur ses structures de direction et on a analysé le rôle de la police en tant qu'organisme social. On a proposé d'autres méthodes de conception, de contrôle et de prestation de services policiers et parfois, les conclusions remettaient en question les structures et les pratiques traditionnelles. Ces constatations ont suscité des questions qui jusqu'alors ne s'étaient pas posées (ou avaient été renvoyées aux connaissances "folkloriques" des experts) lorsque les juristes et les administrateurs dominaient les études policières. Le but du présent rapport est d'examiner le mandat policier actuel, de retracer ses origines avant l'établissement du cadre juridique et de se fonder sur l'histoire pour examiner le rôle, les possibilités et les limites de la police ainsi que sa capacité de contribuer grâce à son leadership au règlement des problèmes sociaux qui existent au Canada aujoud'hui.

Dans son conte pour enfants intitulé The Lion, The Witch and The Wardrobe, (1950), C.S. Lewis peint le retour aux traditions sociales en vue de découvrir les liens entre l'État et la communauté avant que le système juridique définisse le cadre dans lequel l'État exerce son pouvoir sur nous. Aslan, un lion majestueux, revient du royaume des morts après avoir été tué par la sorcière et Susan, l'une des enfants dans l'histoire, demande une explication.

> "Qu'est-ce que cela veut dire? demande Suzan lorsqu'ils étaient tous un peu plus calmes.
> "Cela veut dire, dit Aslan, que même si la magie de la sorcière était puissante ,il y a une magie encore plus puissante qu'elle ne connaissait pas. Sa connaisance ne remonte qu'à la nuit des temps car si elle avait pu remonter

un peu plus loin au-delà de l'aube des temps, elle aurait alors prononcé une incantation différente. Elle aurait su que lorsqu'une victime docile qui n'a commis aucune traîtrise est tuée à la place du traître, les Tables se brisent et la Mort elle-même commence à aller à rebours..." (1950: pp. 132-133). (traduction)

Dans notre étude, la "nouvelle police" est considérée comme étant à l'origine de la police moderne. Les réformes de Henry Fielding dans la Paroisse de Bow Street semblaient constituer un bon point de départ et l'Acte de la police rurale de 1856 la fin d'une période. La formation de la Police métropolitaine en 1829 est reconnue comme étant le seuil habituel. L'hypothèse est valide compte tenu de l'écart entre les réformes introduites au cours de la période 1749-1856 et le constabulariat. Ces réformes se situent dans le cadre d'un vaste mouvement touchant toute la gamme des lois visant à assurer le contrôle social, des lois sur la santé publique jusqu'aux lois sur le paupérisme et aux peines infligés aux termes du droit criminel. Les bases de ces réformes reposaient sur la croyance que le pouvoir de l'État était définitif et qu'on ne pouvait l'exercer que par voie de lois dûment adoptées. Cette croyance régnait au début du XVI^{e} siècle alors que naissait l'autonomie individuelle et un nouvel ordre économique. Le concept d'État remonte à cette époque-là de notre histoire tout comme le cadre juridique dans lequel la police évolue aujourd'hui. Toutefois, dans l'État pré-moderne, des problèmes complexes reliés au contrôle social se posaient. Au cours de cette sombre période, les efforts accomplis en vue de préserver la paix tout en reconnaissant la diversité des communautés et des membres de ces communautés sont demeurés pour les dirigeants un thème central. Comme aujourd'hui, l'État favorisait et protégeait l'ordre économique, garantissait les contrats (Statut des marchands, 1283), protégeait les marchands (Statut de Winchester, 1285, Grande Charte, 1215, c. 41) et le droit à conserver la propriété privée (Grande Charte, 1215,c.9, 20, 25-31, 52 et suiv.). En tant qu'élite étrangère, les conquérants normands étaient également protégés (Statut de Winchester, 1285). L'exercice du pouvoir de l'État en vue de maintenir l'ordre vise donc à protéger les structures de l'État et les principes de base du commerce.

On peut dégager des leçons quant au contrôle social à partir de l'étude du rôle de la communauté et du droit dans l'État pré-moderne. Ces leçons remettent en question le formalisme des dogmes juridiques et nous éclairent sur d'autres vérités alors que nous examinons des questions actuelles soulevées par des spécialistes des sciences humaines qui s'intéressent également aux relations sociopolicières. C'est là le but de la présente étude. Malheureusement, ces solutions ne se veulent pas être une vérité différente mais le moyen de réexaminer nos préoccupations concernant le formalisme juridique en vue d'alimenter le débat sur le mandat et les possibilités du leadership policier au sein de la communauté et de l'État.

On traitera tout particulièrement de la portée systémique du mandat et du leadership policier. Le Bureau de l'actualisation des programmes du Collège canadien de police et en particulier Don Loree ont contribué à l'élaboration de cette étude et ont entrepris des recherches sur les relations sociopolicières dans diverses régions du Canada. Les conclusions de ces recherches et les excellentes données empiriques déjà recueillies par les membres du Bureau devraient favoriser une étude plus poussée et une analyse du leadership policier. Entre temps, nous espérons alimenter la discussion générale sur le leadership policier et soulever des questions à l'extérieur du contexte actuel.

Je tiens à remercier MM. Don Loree et Rick Linden ainsi que Mme Elizabeth Riddell-Dixon pour leur aide.

CHAPITRE I: LE MANDAT POLICIER ACTUEL

Dans le débat entourant le retour possible à la peine capitale, le cardinal Carter de Toronto a dit que le policier était le "protecteur de la vie". Par contre, au Centre de criminologie de l'Université de Toronto, Richard Ericson, après avoir analysé soigneusement la patrouille policière, a conclu que le rôle de la police est de "perpétuer l'ordre". La police a donc le mandat suivant:

> Utiliser un système de règlements et d'ordres en vue de normaliser des situations fragiles et difficiles et de préserver ainsi la hiérarchie sociale. Les moyens qu'elle utilise semblent de qualité supérieure et visent à garantir un bon et solide gouvernement. (1982: 7). (Traduction).

Dix ans auparavant, le groupe de travail sur le maintien de l'ordre en Ontario semblait indiquer que depuis les années 40 le rôle de la police est de plus en plus impersonnel et surtout répressif.

> «En raison de la modernisation du travail policier qui se fonde sur les divers progrès technologiques, l'agent de la paix est devenu officier de justice . Le changement s'est surtout traduit par la diminution des rapports personnels entre l'agent et le citoyen et par l'importance accrue qu'on attache à l'application de la loi au détriment de la prestation des services policiers. A bien des égards, le travail du policier est devenu plus impersonnel et axé davantage sur le règlement d'incidents que sur le maintien des relations avec la communauté.» (1973: 7). (traduction)

Le groupe de travail a opposé l'avantage de répondre aux besoins de la communauté- rôle dévolu à l'agent de la paix- à la normalisation professionnelle de l'officier de justice. Le groupe a constaté que ces deux facettes du travail policier se retrouvaient à des degrés divers selon le style de gestion utilisé dans les divers corps de police dans la province ou dans les divisions de la Police du Grand Toronto et de la Sûreté de l'Ontario.

Au cours de la dernière décennie, les étudiants en sciences policières ont élaboré un modèle plus relativiste du mandat policier en le reliant à des concepts généraux comme le "maintien de l'ordre". (Pour un bon exemple, voir G.L. Kelling, 1987 et James Q. Wilson et G.L. Kelling, 1982). Ces concepts traduisent le désir d'intégrer la police dans la communauté plutôt que de l'orienter vers un travail impersonnel, comme l'a noté le groupe de travail en 1973. Dans leur article intitulé The Changing Police, Erik Nordholt et Ries Straver ont saisi la substance de ce changement. Tout en rendant compte du travail d'une équipe de

projets sur les structures organisationnelles nommée par la Direction de la police néerlandaise du Ministère de l'Intérieur et l'association des chefs de police de ce pays en 1975, les auteurs conçoivent pour la police le rôle suivant au sein de la communauté.

> «Tout en assumant d'autres fonctions administratives et judiciaires, la police participe au contrôle social qui contribue non seulement à protéger les réalisations sociales mais à créer les conditions propices au développement social et au renouvellement en vue d'atteindre les valeurs fondamentales de notre démocratie.» (Nordholt et Straver, 1983: 38). (traduction)

Comme suite à cet élargissement de son mandat traditionnel, la police doit établir des liens plus étroits avec la communauté, avoir un style de gestion plus ouvert et redéfinir constamment ses objectifs en vue de tenir compte des changements sociaux (Nordholt et Straver, 1983: 43). John Alderson, un ancien commandant du Police Staff College de Bramshill au Royaume-Uni a traité plus à fond du mandat policier dans un article intitulé "Police and Social Order" qui a paru dans la publication Police and Public Order in Europe (Roach et Thomaneck, 1985). Son article qui traite des relations sociopolicières dans une société en évolution constante a été rédigé après la tenue de la Commission d'enquête Scarmen sur les émeutes de 1981. Évaluant les répercussions de la police sur la société, il écrit ce qui suit:

> «Le recours judicieux à la police est en fait beaucoup plus important lorsque les conditions sociales sont mauvaises . Lorsque celles-ci sont bonnes, l'utilisation irréfléchie de la police donne lieu à des plaintes portées par la filière normale mais lorsque les conditions sociales sont mauvaises, elle aboutit à des émeutes» (1985: 25-26).(traduction)

L'auteur examine ensuite le système policier et s'étend sur les désavantages associés à l'image "d'officier de justice" tels qu'ils sont décrits par le groupe de travail sur le maintien de l'ordre en Ontario.

> «Le système policier est aujourd'hui moins en mesure de faire face à la diversité sociale et de tâter le pouls des petites communautés en tenant compte de leur situation, de leurs désirs et de leurs besoins. Sans dialogue, il ne peut y avoir aucune compréhension et sans responsabilité, aucune obligation de servir...Plus l'ordre social est complexe, plus les services qui répondent aux besoins doivent être adaptées aux situations locales, régionales et nationales. Toutefois, il existe en fait une divergence d'intérêts et une différence de perception. Ainsi, même si la société

britannique est aujourd'hui beaucoup plus diversifiée et pluraliste, les services qui en forment le fondement, comme la police, sont devenus plus inaccessibles et plus bureaucratiques» (1985: 26). (traduction)

On considérait que le professionnalisme policier et les politiques bureaucratiques constituaient des défis au rapprochement police-collectivité. Le professionalisme policier a engendré un mandat fondé sur la répression de la criminalité, le modernisme technologique et l'efficacité d'intervention. Ainsi, la police considère que son rôle est essentiellement de lutter contre la criminalité et de maintenir l'ordre alors que le public veut des services policiers axés sur les qualités humaines, la compréhension, la compétence et la solution des problèmes (Alderson, 1985: 28). Alderson considère donc que les services de police régionaux importants qui se conforment à des politiques internes détaillées et qui se sont donnés un mandat précis contribuent à élargir le fossé entre eux et la communauté. Dans sa recherche d'une solution à ce problème, Alderson en vient à traiter de la substance du régime politique britannique et à conclure que l'échec de la police est également l'échec de la démocratie. Il termine par une déclaration qu'il convient de reproduire ici intégralement:

> «Une démocratie chancelante jointe à l'absence d'une Déclaration des droits enchâssée dans nos lois, à la dégradation constante de l'économie et aux politiques de laisser-faire engendrent la désunion nationale. Tous ces facteurs contribueront vraisemblablement à accroître la dépendance à l'égard de la sanction pénale ainsi que la répression et la surveillance, ce qui influera sur le rôle de la police dans l'ordre social» (1985: 29). (traduction)

Alderson propose d'institutionnaliser les relations sociopolicières au niveau régional, municipal et local dans le Grand Londres en vue de:

> «faire intervenir le processus démocratique... Il ne s'agirait pas d'un autre ordre de gouvernement mais d'une tribune libre visant à discuter des préoccupations et des initiatives locales. Un ministère des Affaires communautaires et les comités municipaux pourraient partager la responsabilité de l'établissement de ces tribunes» (1985: 30).(traduction)

Alderson greffe ainsi le bien-être de la communauté au mandat de la police. De plus, l'Équipe de projets sur la structure organisationnelle aux Pays-Bas recommandait des communautés renforcées entretenant des relations étroites avec une police décentralisée. Ces facteurs combinés reflètent le mandat plus

général de la police d'aujourd'hui, comme l'illustre encore une fois Alderson.

> «Le rôle de la police dans l'ordre social est essentiellement de maintenir la paix et de prévenir la criminalité et cela est possible uniquement lorsque l'activité première est fondée sur la police de quartier» (1985: 31). (traduction)

Le maintien et la perpétuation du maintien de l'ordre, la préservation de la vie et de la paix et la prévention du crime font partie des attributions globales de la police alors que l'application de la loi constitue une attribution plus restreinte. Dans le premier cas, diverses stratégies entrent en jeu, comme le reconnaît Ericson dans son étude sur les patrouilles .On pourrait également inclure le leadership policier à l'appui des mécanismes communautaires, même si officiellement les policiers sont les serviteurs de la loi. La description suivante reflète le mandat plus restreint de la police:

> «Dans une démocratie comme le Canada, la police doit agir dans un cadre juridique qui reconnaît et sous-tend des valeurs démocratiques. Elle est responsable de sa conduite devant les tribunaux et en dernière analyse devant la population par l'entremise des représentants élus dans les divers ordres de gouvernement» (Grindstaff, 1974: 74). (traduction)

Ainsi, c'est la communauté qui déléguerait des pouvoirs à la police par l'intermédiaire des lois. Le mandat policier correspond donc aux pouvoirs juridiques qui lui sont conférés et la primauté du droit exige que la police n'outrepasse pas ses attributions. Le contraste entre les attributions sociales et le mandat juridique doit être au centre de toute étude sur le leadership policier.

Cadre théorique

La façon dont la police exerce ses pouvoirs dans notre société influe profondément sur la jouissance des libertés individuelles ainsi que sur l'acceptation ou le rejet de l'État. Le Canada est considéré comme étant souverain puisqu'il n'est plus soumis à la Grande-Bretagne. Cela signifie qu'il peut régler ses affaires sans aucune ingérence de l'extérieur ou qu'il détient le pouvoir illimité de régler ses affaires sur son territoire. En raison de notre système de gouvernement, le pouvoir étatique s'exerce par force de loi. Ainsi, la souveraineté est la capacité de faire des lois sur un territoire et constitue la caractéristique essentielle de l'État. L'organe qui exerce le pouvoir au nom de l'État est le gouvernement. Au Canada, la constitution définit quelle part du pouvoir de l'État le gouvernement peut exercer. Certains pouvoirs sont retirés aux gouvernements par la Charte des droits, d'autres par une répartition des pouvoirs qui autorise le gouvernement

central à légiférer sur certaines matières comme le droit pénal et les gouvernements provinciaux à légiférer sur d'autres matières comme l'administration de la justice.

L'État et la souveraineté sont des concepts. La souveraineté constitue le pouvoir suprême de gouverner un territoire particulier. Les frontières de l'État coïncident avec celles du territoire et le souverain détient le pouvoir suprême de diriger les affaires sur ce territoire. Les méthodes de gouvernement sont légion. Dans les démocraties libérales occidentales, le pouvoir s'exerce au moyen des lois. Ainsi, la loi vient à notre aide lorsque nous essayons de contrôler les décisions arbitraires de nos dirigeants et de leurs mandataires. Ceux-ci ne peuvent exercer sur nous des pouvoirs que ne leur confère pas la loi. Les policiers en tant que mandataires chargés de l'application de la loi ou employés de l'État chargés de maintenir l'ordre sont des agents de l'État très visibles qu'ont à l'oeil ceux qui veulent assurer que le pouvoir étatique est contrôlé au nom de la liberté.

Par ailleurs, pour pouvoir maintenir l'ordre, la police doit obtenir la collaboration et l'appui de la communauté. Dans une société homogène et stationnaire, le maintien de l'ordre s'appuierait principalement sur les mécanismes communautaires. Aujourd'hui, la société tend à être hétérogène. Don Loree (1985) donne un aperçu intéressant de la répartition de la société canadienne selon l'ethnie, la race, la langue, la religion et l'économie. Ce pluralisme se retrouve principalement dans les grandes villes. Loree définit le concept de pluralisme comme suit:

> «Le pluralisme reflète une multitude d'intérêts , d'aptitudes et de pouvoirs à l'intérieur d'un système social particulier. Au Canada et , à nos fins particulières, le pluralisme décrit une situation dans laquelle divers groupes luttent pour le pouvoir et l'influence à l'intérieur d'un processus démocratique défini dans ses grandes lignes» (1985: 391). (traduction)

Commentant la façon dont les membres de ces divers groupes perçoivent la police, Loree ajoute:

> «A mesure que l'hétérogénéité augmente, la probabilité d'un consensus volontaire diminue face aux intérêts particuliers» (1985: 410). (traduction)

La police a donc un défi à relever, comme l'indique Alderson; elle doit ou refléter la mosaïque culturelle et favoriser l'établissement par la communauté de ses propres mécanismes ou s'enfermer dans un formalisme juridique ou un professionnalisme qui peuvent l'isoler des divers éléments qui caractérisent la société qu'elle dessert.

Quelle que soit l'orientation qu'elle choisit, la police est prise entre l'État et la société. Elle est donc en mesure de définir comment l'un perçoit l'autre. Comme l'a écrit le politicologue français Bertrand de Jouvenel:

> «Si celui qui est «revêtu de quelque brève autorité» traite les particuliers avec brusquerie, dédain et même brutalité, cette conduite sera imitée par les particuliers: elle leur sera même le moyen d'afficher une supériorité. Si le supérieur public en use ainsi, à mesure qu'on en usera ainsi on se fera prendre pour un supérieur. Si au contraire le moindre particulier est traité par les autorités avec politesse, si le supérieur public se montre plein d'égards, cette attitude sera imitée dans les rapports entre particuliers» (1957: 156).

De Jouvenel indique ensuite, avant les émeutes récentes, que «c'est ainsi que la courtoisie des agents de police en Angleterre est un élément formateur de l'esprit public» (1957: 156, note 1). En termes généraux, les méthodes policières influent directement sur l'opinion que le citoyen se fait des supérieurs et par conséquent, sur l'acceptation générale de l'État. Il va sans dire que ces méthodes reflètent la culture et les traditions locales mais constituent également un instrument de socialisation aux niveaux personnel et politique. Ces deux niveaux sont importants lorsqu'on s'intéresse au mandat et aux possibilités du leadership policier dans les démocraties occidentales et tout particulièrement, au Canada.

Au cours du dernier siècle, d'énormes changements démographiques et technologiques ont transformé la société et l'État. Dans une société pluraliste en évolution constante, le défi lancé au leadership policier est de taille. Comblant le fossé entre l'État et la société engendré par les rapides changements économiques et technologiques, la police doit maintenir l'ordre lorsque les mécanismes communautaires normaux font défaut. Si on accepte la vision pluraliste de la société, la lutte des groupes pour le pouvoir dans ce climat incertain soulève un débat politique interminable. Le système politique qui s'appuie sur le pouvoir électoral et les droits civiques fournit le cadre constitutionnel dans lequel s'exerce la démocratie libérale. Dans les limites établies par la constitution, le système politique est censé contraindre le gouvernement qui représente l'État à s'adapter aux besoins sociaux changeants. Si les personnes qui détiennent le pouvoir appartiennent à une élite sociale ou économique qui utilise l'État pour servir ses propres intérêts et si elles ne peuvent être écartées du pouvoir, l'État peut devenir un agent de la lutte des classes. L'aliénation politique peut alors s'installer jusqu'à ce que les mécontents en viennent à constituer une menace pour cette élite et tentent de renverser non seulement le gouvernement mais l'État.

Theda Skocpol est une éminente analyste de ces processus sociaux et politiques. Dans son livre intitulé States and Social Revolutions, elle définit la révolution sociale comme un changement rapide dans les structures sociale et politique de l'État (1978: 10-11). Un incident quelconque déclenche ces révolutions mais en général, un déséquilibre entre la société et l'État existe depuis quelque temps (1978: 25). L'État ou l'organe qui exerce le pouvoir devient une «arène dans laquelle s'affrontent les intérêts sociaux et économiques fondamentaux» (1978: 25) (traduction). Ainsi, l'État peut être perçu ,selon les valeurs du citoyen, ou comme un oppresseur qui a recours à la force pour assujettir les personnes plus défavorisées ou comme l'autorité suprême légitime sur un territoire. Otwin Marenin donne un aperçu intéressant du rôle de la police dans un tel contexte. Dans son article intitulé "Police Performance and State Rule", il déclare:

> «...la police fait partie du processus politique par lequel les États sont créés et gouvernent. Le maintien de l'ordre est avant tout une politique, une tentative par l'État d'utiliser une force organisée pour perpétuer l'ordre social et l'État. Ces lignes directrices engendrent des réactions politiques chez divers groupes qui ont une vision différente de l'ordre et de la distribution des privilèges et chez la police qui ne veut peut-être pas être utilisée comme instrument de répression. Deuxièmement, la police gère l'ordre. Ainsi, le maintien de l'ordre est toujours politisé étant donné que l'ordre est considéré par certains comme étant égalitaire tout en étant injuste. Troisièmement, le maintien de l'ordre implique toujours un amalgame de services répressifs et de services plus généraux. La force est utilisée pour neutraliser les conflits et les actions qui défient la classe dirigeante mais également pour assurer la sécurité de tous. Quatrièmement, le maintien de l'ordre est étroitement relié aux tentatives de la classe dirigeante pour justifier et légitimer leur autorité. La protection de la vie et de la propriété constitue un droit très légitime que les États peuvent octroyer et octroient en fait et pour exercer ce droit, ils doivent à l'occasion agir pour le bien commun. Enfin, le maintien de l'ordre constitue un acte politique de la police elle-même qui exprime ses intérêts et ses valeurs ainsi que les intérêts contenus dans les demandes provenant de l'extérieur de l'organisation. Ainsi , il représente une activité politique cruciale car on tente de définir et de réaliser l'équilibre légitime entre la domination et l'assentiment et de poser les jalons d'une politique non violente (1985: 112-113).» (traduction)

A l'intérieur de l'État, les structures gouvernementales élaborent des mécanismes de règlement de problèmes qui sont acceptables pour l'État ou exigés par la société. Lorsque ces

structures sont en place, elles peuvent acquérir une autonomie dans l'arène politique en raison de leur responsabilité à l'égard de la mise en oeuvre et de l'adaptation des politiques exigées par la société qui relèvent de leur compétence. En d'autres termes, tant que ces structures ne lèsent pas les intérêts de la classe dominante ou ne grèvent pas excessivement les deniers publics, elles peuvent coexister avec la classe dominante dans une société pluraliste qui partage leur désir de concevoir et de mettre en oeuvre des politiques particulières. (Voir J.M. Edelman, The Symbolic Uses of Politics, et particulièrement, les chapitres 2 et 3).

Au niveau du changement social, Skocpol décrit comme suit le lien entre la classe dirigeante et ses intérêts, et la société:

> « Même si l'État et la classe dirigeante désirent tous deux garder les classes inférieures à leur niveau actuel dans la société et à l'oeuvre dans l'économie, la volonté de l'État de maintenir l'ordre et la paix politique peut l'amener - particulièrement durant les conflits- à faire des concessions aux classes inférieures. Ces concessions peuvent être faites au détriment des intérêts de la classe dominante , mais jamais au détriment de celles de l'État , lequel doit contrôler la population, lever des taxes et recruter des soldats.» (1978: 30) (traduction)

Cette "générosité" est toutefois contrebalancée dans les situations de crise:

> « La perte de légitimité , surtout chez les groupes dominants (élite), tend à entraîner la vengeance lorsque l'État ne peut plus s'acquitter de ses charges actuelles ou des charges nouvelles que lui imposent soudainement les situations conflictuelles. Même après avoir perdu énormément de sa légitimité, l'État peut être encore tout à fait stable- et invulnérable aux révoltes populaires- surtout si ses structures contraignantes demeurent cohérentes et efficaces» (Skocpol, 1978: 32). (traduction)

De Jouvenel illustre ce point lorsqu'il fait allusion à l'importance de la police comme agent de socialisation.

A un niveau moins extrême que la révolution sociale, de Jouvenel décrit combien il est difficile de combler le fossé entre l'État centralisé et les citoyens qui peuvent difficilement avoir accès à leurs dirigeants ou qui ne les connaissent pas. Ses commentaires sont encore plus pertinents dans une société pluraliste et rejoignent les préoccupations de Alderson concernant l'écart entre la police et la société et la reconnaissance des voisinages au nom de la démocratie.

«...de peur que ses propositions (du dirigeant) ne fussent pas unanimement reçues, on en a fait des commandements, auxquels le sujet apprend qu'il doit obéir; enfin on a mis à son service des moyens de contrainte, dont le pouvoir d'intimidation supplée à l'insuffisance de l'autorité. A mesure d'ailleurs qu'on a voulu se passer du prestige de la personne souveraine, il a fallu aggraver les moyens de contraindre: quand la majesté s'en va, vient la police».(de Jouvenel, 1957: 99)

Dans une note de renvoi, il ajoute que le passage de la royauté à la république moderne centralisée s'est accompagné d'une multiplication des effectifs de la police (1957: 99, note 2). La centralisation aggrave les problèmes que posent les rapports entre l'État et la société:

«Plus l'autorité est lointaine, plus il lui faut de halo, et à défaut, plus il lui faut d'argousins. Il s'y trouve deux raisons: l'une est que son éloignement ne laisse plus jouer l'ascendant naturel, l'autre est que cet éloignement rend l'ordre moins approprié à ceux qui le reçoivent. Quand Primus (chef naturel au sein d'une petite communauté) vivait entouré de ses acolytes, les commandements qu'il émettait étaient conditionnés par l'interaction des membres du groupe; par rapport au groupe ils avaient un caractère d'immanence, maintenant remplacé par un caractère de transcendance. Il est clair que la qualité majeure de l'autorité est d'être une présence immédiate manifeste». (de Jouvenel, 1957: 104-105)

En tant qu'agent de l'ordre public, la police est donc manifestement le mandataire de l'État. Sa visibilité, les services à la communauté et l'application de la loi constituent des aspects essentiels du travail de la police, mais en raison de l'évolution constante du milieu social et politique, celle-ci se trouve devant un autre dilemme. Pour de Jouvenel, le rôle du dirigeant dans un milieu en évolution est:

«...d'assurer la fiabilité de l'environnement de la personne. Il peut y parvenir facilement dans une société où la quotidienneté règne mais cela irait totalement à l'encontre de la société que nous désirons. Nous voulons favoriser les intitiatives génératrices de changements. Par conséquent, le problème qui se pose au souverain est de taille; l'univers social doit être à la fois souple et sensible aux nouvelles initiatives et suffisamment solide pour mériter la confiance des gens. Il doit y avoir de la place pour l'imprévu et les prétentions légitimes ne doivent pas être trompées. Devant le changement, il faut obtenir un niveau de stabilité satisfaisant.» (1957: 300) (traduction)

Dans la société, l'adaptation et la stabilisation se font ,entre autres, par voie de l'éducation, de la famille, des partis politiques et de l'église. Certains groupes préconisent le changement alors que d'autres désirent maintenir le statu quo. Il appartient au souverain d'établir l'équilibre entre ces groupes «afin de pallier l'insécurité qu'engendrent les initiatives mais non de les empêcher ». (de Jouvenel, 1957: 300) (traduction)

Cette recherche de l'équilibre constitue l'essence même de la politique dans notre système de gouvernement. La division du pouvoir de l'État s'effectue par voie des lois, lesquelles définissent le mandat des organismes publics et indirectement, de la plupart des organismes privés. La loi définit les libertés individuelles et le pouvoir des organismes d'État. Elle fournit donc le mécanisme permettant de régir les rapports entre les organismes publics et privés. En tant qu'agents de l'État, les policiers sont des généralistes qui jouent un rôle particulièrement important dans l'application des lois qui relient la personne directement à l'État. Toutefois, la société dépasse le cadre de la loi et englobe toute l'étendue des rapports humains. Dans la société, les gens se retrouvent dans des situations angoissantes ou frustrantes ou ont besoin d'aide , et la police doit intervenir. Ainsi, les attributions sociales de la police sont étroitement reliées à la responsabilité générale de l'État quant au maintien de l'ordre ainsi qu'aux responsabilités à l'égard de la communauté lors d'incidents survenant dans le cours normal de la vie sociale. La devise de la police " Servir et protéger" reflète cette dualité.

Conclusion

Les processus politiques et les agents de socialisation comblent l'écart entre l'État et la communauté. En tant qu'agents de l'État et représentants de la communauté dans notre société pluraliste, les policiers sont essentiellement chargés de maintenir l'ordre. Les possibilités du leadership policier sont donc à la fois importantes et menaçantes; importantes, si comme le soutient Alderson, le leadership sert à appuyer le processus démocratique et menaçantes, s'il devient une force répressive réfractaire au changement, car la dynamique des rapports entre l'État et la société risquent alors d'être rompue. Le maintien de l'ordre dans une société pluraliste où la loi établit des normes uniformes ajoute au défi que doit relever la police. Toutefois, le système juridique définit le mandat policier. En tant qu'agent de l'État, la police est associée aux pouvoirs contraignants de l'État , mais est chargée de surveiller ces mêmes pouvoirs. Par ailleurs, parce qu'elle représente la communauté, la police doit répondre aux attentes de celle-ci si elle veut jouir de son appui. Comme le disait Marenin, « la police impose des limites et à la société et à l'État» (1985: 118).

L'importance reconnue dernièrement à la police axée sur la collectivité a contribué à mettre en lumière ce rapport

contraignant. Tant que le professionalisme se refusera à reconnaître la liberté d'action et préconisera la répression de la criminalité et l'application de la loi, il languira en toute sécurité sous le couvert de la loi ou des "actions légitimes" de l'État. Aujourd'hui, le mandat policier est défini par la loi car il faut qu'on puisse contrôler les agents de l'État qui exercent un pouvoir sur nous. Toutefois, le maintien de l'ordre, la préservation de la paix et la prévention criminelle relèvent d'un mandat social global permettant d'assurer la stabilité devant les changements, de tenir compte de la diversité des communautés et au besoin, d'éduquer les voisinages pour qu'ils puissent se prononcer sur certaines questions et de protéger les droits juridique et procédural qui sous-tendent la dynamique de nos traditions démocratiques libérales. Tous ces facteurs ont une énorme portée politique.

Le rôle primordial qu'a toujours joué la politique dans l'histoire de la police nécessite des éclaircissements. Ce thème reviendra constamment dans le présent rapport lorsqu'on décrira les possibilités et les limites du leadership policier. Pour en revenir à la citation de C.S. Lewis, nous remonterons à la période qui a précédé la naissance de notre système juridique. Au cours de cette sombre période, l'importance des rapports entre l'État et la communauté peut nous éclairer sur la place de la police dans les questions importantes intéressant l'État et par conséquent, sur l'état actuel du leadership policier sur les plans juridique et politique.

CHAPITRE II : L'AUBE

L'examen de la police au cours de la période qui a précédé la naissance de l'État moderne permettra de mettre en lumière ses vastes attributions et la relativité de son mandat actuel. Il convient d'étudier tout particulièrement l'Angleterre au XIII^{e} siècle car elle est le moule de la société et de l'État contemporains. La Conquête normande était achevée et on vivait dans une période relativement stable. Le commerce n'avait pas encore desserré les liens féodaux dans les villages et les juristes ne s'étaient pas encore appropriés le droit. Pour mieux comprendre le système féodal en tant que forme d'organisation sociale, il faut se dissocier des formalités juridiques de l'État moderne. Ce processus est bien décrit dans English Villages of the Thirteenth Century (1960) de George Homans.

La présente chapitre porte principalement sur les méthodes de contrôle social de l'Angleterre féodale tant au niveau de la communauté, qui constitue encore aujourd'hui le point de mire de la police qu'au niveau des relations socio-étatiques qui, comme on l'a vu au dernier chapitre, jouent un rôle primordial dans la définition du mandat policier. Il convient d'abord de décrire les vastes structures de la féodalité anglaise. Ensuite, les précisions sur la structure sociale et le fonctionnement du manoir nous éclaireront sur les mécanismes de contrôle social de la communauté. A la fin de cette partie nous reverrons brièvement les rapports entre l'État et la société de même que le rôle des ancêtres des intervenants actuels dans notre système de justice pénale et nous ferons des généralisations concernant les répercussions sur le travail policier.

Le régime féodal

En Angleterre, au XIII^{e} siècle, le roi représentait l'autorité suprême. Les chartes royales autorisaient les nobles à gouverner des provinces du royaume et les nobles accordaient aux tenanciers ou à d'autres personnes le droit d'habiter sur leurs terres. Le droit de propriété ou le droit de contrôler les terres reposait sur la capacité d'associer la concession à une charte royale. Le droit d'exploiter les terres était assujetti à l'obligation de payer un loyer ou d'accomplir des tâches communautaires, selon le genre de tenure. La charte définissait l'étendue des pouvoirs des nobles et leurs obligations envers la Couronne.

Ce système devait engendrer les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des communautés, des nobles, du monarque, de la cour et du royaume. Il était donc axé sur la production de biens - terres, récoltes, moissons et impôts - et au besoin, sur l'exploitation de ressources humaines et matérielles. En temps de guerre, le roi pouvait, par exemple, ordonner aux seigneurs de fournir un certain nombre de soldats du matériel et des services,

puis chargeait les shériffs de veiller à l'exécution de l'ordre. Le seigneur devait alors obéir. De telles levées, si elles étaient excessives ou fréquentes, pouvaient être perçues comme étant perturbatrices et appeler la riposte des seigneurs au nom de leur communauté. Ces conflits aboutissaient parfois à l'affirmation des droits individuels ou collectifs. Si les nobles étaient victorieux, ils pouvaient imposer une entente écrite au roi. La Grande Charte de 1215 est l'une de ces célèbres ententes "constitutionnels". Même si ces ententes pouvaient découler d'un conflit armé, elles réaffirmaient généralement les coutumes du royaume. Ainsi, l'étude de ces premiers documents "constitutionnels" révèle un glissement progressif plutôt que radical du pouvoir. La Grande Charte de 1215 a été précédée de plusieurs ententes, la plus importante étant la Charte des libertés de Henri 1er en 1100.

Sur un plan moins dramatique, le roi et les nobles manoeuvraient pour accroître leur contrôle sur les ressources locales. L'établissement annuel de la valeur de chaque manoir ou la Revue de la dizaine était au coeur de ces manoeuvres. Au début, le shériff, en tant qu'officier royal dans un comté, présidait et s'assurait que tous les habitants du comté figuraient sur les rôles (Homans, 1060: 325). On voulait ainsi établir l'assiette de l'impôt pour l'année, entendre les affaires locales et répertorier les ressources humaines et matérielles au cas où le royaume en aurait besoin. Peu à peu, nombre de seigneurs en sont venus à s'occuper de la Revue de la dizaine, soit en négociant des changements à la charte, soit en usant de leur pouvoir. Ils ont pu ainsi accroître leur autonomie et percevoir les amendes pour tous les griefs présentés à cette cour ainsi qu'au hallmote ou cour locale. Ces amendes représentaient une source importante de revenus et étaient imposées aux personnes qui ne se présentaient pas devant la cour, aux partis à un différend ou comme frais judiciaires.

La Couronne

Ainsi, des tensions existaient entre le roi et le seigneur concernant l'étendue de leur pouvoir respectif, en fait, leur capacité de tirer des revuenus de la communauté. Le pouvoir d'établir la valeur des possessions assujetties aux levées du roi et de retirer des avantages pécuniaires des procédures judiciaires était important, surtout lorsque le roi tentait d'obtenir des revenus additionnels pour ses guerres. Les officiers de l'État sous la tutelle du shériff dans le comté et les cours royales à l'échelle du pays ont contribué grandement à faire prévaloir les intérêts de l'État sur ceux du manoir. Par ailleurs, le seigneur contrôlait les terres et sur celles-ci, les vilains. Ses revenus provenaient de la production locale, des loyers et des recettes de la cour manoriale ou locale. Au fil des ans, le seigneur en est venu à remplacer le shériff en échange de services rendus à la Couronne. Au millieu du XIIIe siècle, Édouard 1er a décidé

d'examiner ces usurpations du pouvoir royal et de réaffirmer ses droits à moins que le seigneur puisse prouver que ses pouvoirs lui ont été conférés par la charte, c'est-à-dire qu'ils sont explicitement définis dans la franchise. En 1274, Édouard a mené une enquête sur le gouvernement local et en 1278, a établi le bref de quo warranto. Il s'agissait d'une initiative typique de l'État en vue de s'affirmer à l'égard des communautés qui réglaient toujours leurs affaires conformément aux us et coutumes.

A l'enquête participait un groupe de personnes chargées par le roi de parcourir le royaume, d'établir les faits ou de répondre à une question posée par la Couronne. Lors des séances, leur position était analogue à celle des juges de la cour royale. Des représentants de la communauté étaient tenus d'assister aux séances, de rendre compte des crimes et des affaires administratives et de répondre à toute question soulevée par la cour. Le shériff communiquait également les décisions rendues par sa cour. Le shériff communiquait également les décisions rendues par sa cour. Les juges de paix entendaient les témoignages sous serment, rendaient la justice au nom de la Couronne et percevaient les amendes ou les frais considérés comme étant justifiés ou établis conformément aux coutumes. Le témoignage qui pouvait être entendu sous le sceau du secret visait à établir l'honnêteté des officiers de la Couronne ou l'assiette de l'impôt, à se renseigner sur des crimes locaux ou comme c'était le cas en 1274, à discuter dans quelle mesure les nobles contrôlaient le pouvoir du roi de percevoir des revenus.

Suite à l'enquête de 1274, les nobles dont le pouvoir était remis en question ont dû prouver qu'une charte royale leur avait conféré le pouvoir d'exercer un contrôle sur les communautés. En créant le bref de quo warranto, tout le monde pouvait défier l'autorité du seigneur en payant des frais au roi pour l'émission du bref. Si le roi ou ses conseillers consentaient à émettre le bref, le seigneur devait prouver devant la cour royale qu'il était en droit d'agir. Le bref reflétait l'accroissement du pouvoir de l'État et constituait également un défi politique pour les seigneurs.

Les seigneurs ont donc réagi. Certains détenaient leur pouvoir depuis la conquête de l'Angleterre par Guillaume, mais ne possédaient aucun document à l'appui de leurs prétentions car la concession personnelle de droits n'était pas rare. Leur réaction a été émotionnelle et suffisamment valable pour que Édouard en vienne à accepter les prétentions antérieures au règne de Richard ^{1er}. Ainsi, sa décision a contribué à formaliser le système de franchise et reflétait une institutionnalisation plus poussée de la structure de l'État vers la fin du XIII^{e} siècle. (Pour plus de détails, voir D.W. Sutherland, 1963: 6-7 et pour un apperçu sur l'ascension continue de la Couronne, voir Anthony Tuck, 1985).

Au début du XIII^{e} siècle, les rapports entre l'État et les manoirs étaient assujettis à l'interprétation des prérogatives, de la mémoire, des coutumes et des dispositions de la charte si celle-ci était écrite. Sur ces fondements plutôt fragiles, le seigneur règnait sur son domaine alors que le shériff était dans le comté le représentant principal de la Couronne. Le chevauchement au niveau local entre les structures policières communautaires et nationales se réflète dans les relations entre la cour locale et les cours de la centaine et de comté qui tombaient sous la compétence de la Couronne.

Avant d'examiner ces relations, il convient d'étudier le rôle du personnel clé des cours royales. L'Église fournissait des clercs pour les cours locales de la Couronne. Après l'ordonnance de 1072, les services qu'assumaient ceux-ci ont été pris en charge par l'État et le poste de justicier a été créé. Celui-ci devait consigner les décisions rendues par les cours de comté et de la centaine administrés par le shériff. Les premiers justiciers ont été choisis en fonction de leur connaissance des coutumes locales mais au fil des ans, les nobles ont été attirés par ce poste qui offrait des possibilités sociales et financières. Leur intérêt et les liens de famille menaçaient l'autorité du shériff en tant qu'officier royal dans la région (Harding, 1973: 52-53).

En 1166, lors des Assises de Clarendon Henri II a ordonné la tenue d'une enquête sur l'ordre public en Angleterre. A cette fin, les deux nobles dépêchés par la cour royale ont voulu entendre dans les divers comtés les causes qu'entendaient déjà les juges des cours de comté. En 1173, l'existence de ces nouvelles cours en tournée a été prolongée alors que Henri II décidait, suite à une rébellion qu'il avait écrasée, de consolider son autorité sur le maintien de l'ordre public. Le royaume était divisé en six parties afin que les juges de paix (choisis par Henri II) puissent aller en tournée et réétablir les lois abandonnées (Harding, 1973: 53). Ces juges entendaient les causes dans le comté et laissaient au roi le soin de trancher les affaires litigieuses. Le roi a alors décidé que des juges résidants entendraient les causes à sa cour ou qu'il les entendrait lui-même, au besoin. En 1179, on comptait 21 juges itinérants effectuant chacun quatre tournées (Harding, 1973: 54).

La centralisation de la justice du roi par voie des cours en tournée a influé directement sur le trésor royal. En 1129-1130, avant les réformes entreprises par Henri II, les juges itinérants avaient perçu 162 amendes, totalisant 438 esterlins et 2 722 marcs, mais en 1176-1177, ils ont levé 1 215 amendes évaluées à 2 794 esterlins et 7 625 marcs (Harding, 1973: 54). La centralisation offrait ainsi des avantages pécuniaires et jetait les bases des décisions qui ont été plus tard codifiées dans la "common law".

Dans la première moitié du treizième siècle, les cours royales ont continué d'effectuer des tournées dans les comtés afin d'y entendre les causes touchant des hommes libres ou des crimes

graves. Le shériff qui demeurait le représentant principal de la Couronne dans le comté était chargé de lever les impôts, de vérifier l'état des armements et de mener des enquêtes sur l'administration et les affaires locales. La cour du shériff en tournée était le tribunal local supérieur de la Couronne. Sous la tutelle de cette cour, la communauté était divisée en groupes de familles, les centaines, qui à leur tour, se subdivisaient en dizaines. Chaque groupe se choisissait un porte-parole. Lorsqu'il parlait au nom du groupe devant une cour ou les responsables d'une enquête, le chef engageait également le groupe à maintenir la paix. Si des membres du groupe cachaient des fugitifs ou n'assumaient pas leurs responsabilités policières ou si un crime était perpétré au sein du groupe, celui-ci devait répondre de ses actes devant la cour du shériff et était tenu responsable en tant que corps constitué (Harding, 1973: 64-65). Le shériff chargeait les constables d'exécuter ses ordres et les édits de la Couronne. Si on demandait, par exemple, au shériff d'enquêter sur l'état des routes ou des ponts dans une région, il pouvait dépêcher sur les lieux un constable qui lui rendait compte de la situation lors de la prochaine séance de sa cour. Si l'enquête était demandée par la Couronne, le constable faisait un rapport aux juges nommés par le roi alors que ceux-ci recueillaient des renseignements sur les centaines dans tout le pays.

La centaine était l'unité de population représentée dans les cours royales. Celles-ci exigeaient la présence de douze chevaliers ou hommes libres de chaque centaine et quatre de chaque village qui devaient rendre compte des incidents survenus dans leur communauté, confirmer les rapports de leur chef, des coroners ou constables locaux ainsi que la validité des plaintes portées par des sujets devant la cour, selon les coutumes de la communauté. Tous les autres membres de la communauté devaient être présents aux séances de la cour de centaine et de la Revue de la dizaine administrés par le shériff. Les juges de paix n'interprétaient pas la loi, ils écoutaient plutôt les rapports, apprenaient les coutumes locales et imposaient des sanctions appropriées. Ils devaient assurer l'ordre public en tranchant les litiges, en veillant au bon fonctionnement des structures policières dans la communauté et en menant des enquêtes sur les affaires communautaires. Ces mesures, comme nous l'avons déjà mentionné, constituaient une source importante de revenus pour la Couronne.

Au début du XIII^{e} siècle, le shériff n'entendait plus les causes et était uniquement habilité à établir si un sujet devait comparaître devant les juges itinérants. Selon le chapitre 24 de la Grande Charte, "nul shériff, Constable, Coroner ou autres Nos Baillis ne pourra tenir les plaids de la couronne". Ceci valait également pour les officiers chargés d'enquêter au nom de la Couronne sur des incidents criminels ou l'état des affaires locales et de percevoir des impôts. [Le shériff a cessé d'exercer ces attributions en 1194 lorsqu'on a mis sur pied la visitation par des

justiciers. Selon ce document, il ne pouvait plus faire fonction de juge de paix dans un comté.] (Article 21)

Le manoir

La répartition des pouvoirs entre ces officiers et les cours de la Couronne d'une part et le seigneur et la cour locale d'autre part est significative. Les hommes libres, les chevaliers et les notables pouvaient être jugés par leurs pairs devant les cours royales. Les villageois ou vilains et laboureurs ou cotiers étaient liés à la terre, au manoir seigneurial et par conséquent, tombaient sous la compétence de la cour locale. Celle-ci jugeait surtout les affaires de cette communauté. Le bailli était le chef élu par les vilains qui était chargé d'organiser la production pour le seigneur. La centaine royale comprenait également des vilains et cotiers mais ne reflétait pas la communauté manoriale. Ainsi, la cour de la centaine chargée de préserver l'ordre plublic était composée des centaines du village ainsi que de certains vilains placés sous le tutelle d'un seigneur. La centaine était dirigée par le centenier et le village par le bailli. Ces deux fonctions n'étaient pas nécessairement cumulés par la même personne. Le centenier devait rendre compte à la Couronne du maintien de l'ordre au sein de la centaine alors que le bailli était comptable au seigneur de la paix et du fonctionnement de la communauté. Souvent, leurs attributions se chevauchaient. Généralement, le bailli était l'une des quatre personnes choisies pour représenter le village devant les cours royales, mais la structure des cours manoriale et royale n'était pas nécessairement parallèle ou hiérarchique. Elle était tout simplement différente. Les vilains et les cotiers étaient assujettis au contrôle de la cour manoriale et aux règlements du manoir alors que les hommes libres et les chevaliers étaient soumis au contrôle des cours royales. Toutefois, tous tombaient sous la juridiction des cours royales pour le maintien de l'ordre public.

Les relations entre le seigneur et la Couronne s'appuyaient sur les coutumes du royaume connues des habitants ou enchâssées dans les édits de la Couronne. Pour le paysan, l'ordre social se fondait sur la communauté et les coutumes. On pouvait en appeler à la Couronne si les mécanismes communautaires semblaient injustes ou contrevenaient aux garanties accordées aux termes d'ententes constitutionnelles. Dans ce dernier cas, il importait de faire allusion aux chartes, statuts et édits de la Couronne et toute personne ou tout groupe désireux de payer pour l'émission d'un bref royal pouvait tenter d'obtenir satisfaction. Le bref, s'il était émis parce que la cour royale avait établi le bien-fondé de la plainte, pouvait aboutir à une enquête sur les affaires communautaires afin d'assurer que les coutumes du royaume n'avaient pas été transgressées ou que le seigneur n'avait pas outrepassé ses pouvoirs (voir Homans, 1960: 274-7).

Homans donne un bref aperçu du processus lorsqu'il décrit un incident survenu à Shropshire en 1275:

> <...L'abbé n'avait pas respecté l'entente de 1243 selon laquelle il avait promis de ne pas accroître les services de ses tenanciers et ceux-ci croyaient naturellement qu'il ne respecterait pas ce nouveau "pacte". Au cours de la seconde année du règne, un bref a été émis au shériff de Shropshire "au nom des tenanciers de l'abbé de Hales Oweyn" enjoignant celui-ci de charger un jury composé d'hommes de Shropshire et de Staffordshire d'examiner les plaintes des tenanciers. L'enquête a eu lieu en juin 1276 et on a établi une liste des coutumes des tenanciers qui était essentiellement la même que pour l'entente de 1243 sauf qu'elle se terminait comme suit: "Et il a été dit que ledit roi Jean a assujetti le manoir aux même services associés aux terres tenues de lui> (1960: 279)" (traduction)

Ce passage illustre le rôle du shériff et du paysan en tant que plaignant et jury ainsi que l'importance des coutumes. La mémoire du jury lors de l'enquête s'est révélée plus tard être défectueuse car "la charte de fondation ne contenait pas une clause semblable" (Homans, 1960: 279), mais ces procédures imposaient au seigneur les coutumes et faisaient ressortir l'importance des ententes constitutionnelles. Parfois, le seigneur était acquitté simplement parce que le pouvoir d'augmenter les loyers figurait dans la charte qui lui concédait le contrôle des terres.

Walter Ullman, un spécialiste du féodalisme et du rôle du citoyen au crépuscule du régime féodal, a décrit comme suit le statut du paysan en Angleterre:

> «Le droit coutumier n'était pas l'aboutissement d'une promulgation délibérée par un législateur supérieur, mais l'aboutissement d'usages et ... Les coutumes régissaient les pratiques qui d'un commun accord se fondaient sur une entente tacite concernant les activités quotidiennes et normales...» (1966: 59). (traduction)

Les coutumes s'appuyaient sur l'expérience des membres de la communauté et non sur celle des experts. Ainsi, il appartenait aux membres du manoir ou aux villageois réunis avant la séance de la cour locale de trancher les litiges, d'établir les règlements communautaires et d'énoncer les demandes ou plaintes de la communauté. Celles-ci pouvaient même être déposées à l'endroit du seigneur. Il va sans dire que celui-ci pouvait riposter en infligeant des amendes à la communauté pour mauvaise conduite. Ainsi, on avait consigné ceci dans le rôle de la cour locale pour Branham Wilts en 1295: «Toutes les personnes visées par la coutume (les villageois) se sont vus infliger une amende parce qu'ils ont fait front commun contre le seigneur» (Homans, 1960: 332). Le

sénéchal qui présidait la séance en tant que représentant du seigneur avait manifestement réaffirmé la position de son maître.

Chaque manoir constituait une entité distincte. Le seigneur gouvernait conformément aux pouvoirs que lui conférait sa charte et aux coutumes de la communauté. Ces coutumes étaient détaillées mais reposaient sur la tradition orale et constituaient le fond sur lequel se déroulait la vie des villageois. On ne pouvait donc les modifier à la légère. Les cours royales tentaient de généraliser les coutumes en vue de constituer la common law mais ces généralisations ne s'étendaient pas aux affaires du manoir où prévalaient les traditions locales.

Le village à l'intérieur du manoir et ses habitants étaient assujettis au contrôle du seigneur. Celui-ci contrôlait la liberté de circulation, autorisait les mariages et percevait les frais pour ceux-ci et surveillait les affaires du domaine. Le village comprenait généralement les champs, les jardins privés et les maisons de la communauté. Un bailli était élu par la communauté qui se réunissait avant la séance de la cour locale pour surveiller la production agricole. Le sénéchal représentait le seigneur en présidant la séance de la cour locale lorsqu'on entendait des litiges ou dirigeait les affaires manoriales. Le bailli tenait à jour les livres du manoir. Ces officiers du manoir agissaient pour le compte du seigneur. Le bailli représentait également les habitants choisis parmi la classe des vilains. Règle générale, le sénéchal et le bailli étaient des hommes libres.

Le village était clairement divisé par classe. Le plus riche était le chevalier suivi du propriétaire libre. Parce qu'ils possédaient suffisamment de terres, ceux-ci pouvaient engager d'autres personnes pour les cultiver. Les loyers étaient payés au seigneur en espèces ou par voie de services militaires, administratifs ou commerciaux. Les classes inférieures, notamment les tenanciers tenaient leurs terres par la grâce de leur seigneur et en pratique, conformément aux coutumes et au droit héréditaire. Les vilains payaient la terre en effectuant des corvées ou en remettant au seigneur une partie de leur produit. Le vilain possédait une terre, souvent avec un jardin privé et habitait dans une maison du village alors que le cotier vendait le fruit de son travail, n'avait pas en général un jardin privé et habitait dans un tènement. Les vilains et les cotiers étaient assujettis au contrôle de la cour locale et du seigneur pour tous les aspects de leur vie. Les chevaliers et les hommes libres constituaient des classes distinctes et en cas de litiges, ceux-ci pouvaient avoir accès aux cours royales.

Dans la cour locale, on tranchait les litiges qui touchaient uniquement les vilains et les laboureurs. Le sénéchal présidait ces séances mais ne rendait aucune décision. Tous les tenanciers de la communauté devaient êtres présents aux séances au cours desquelles les sujets présentaient leur plainte. Le sénéchal

renvoyait alors la plainte à un tribunal de pairs afin de déterminer si les coutumes ou règlements communautaires avaient été transgressés. Si tel était le cas, l'accusé pouvait tenter de se disculper en produisant devant la cour des membres de la communauté qui se portaient garant de lui. S'il produisait cinq ou onze personnes, selon la gravité de l'accusation, il était considéré comme étant innocent. Par ailleurs, le plaignant devait également produire des personnes qui confirmeraient les faits.

Les membres de la communauté connaissaient les coutumes qui régissaient la plantation, le labourage, le droit de passage, la moisson et même la qualité de la bière. On tranchait les litiges en faisant allusion aux coutumes connues des sujets. On percevait les amendes qui étaient payées au seigneur au taux établi par les coutumes.

Si la situation changeait ou si le shériff annonçait une levée spéciale de taxe par la Couronne, la cour locale assumait des fonctions administratives. Les taxes spéciales étaient imposées aux villageois par l'intermédiaire de la cour locale. On pourrait parler ici de planification commune. Homans présente la communauté agissant comme un corps constitué dans ses rapports avec le seigneur:

> «Parfois, les villageois engageaient avec le seigneur des négociations comme s'ils constituaient une corporation pouvant posséder des terres. En 1296, les vilains de Brightwalton, Birks se sont présentés devant la cour et ont cédé au seigneur, l'abbé de Battle, le droit d'usage qu'ils revendiquaient sur la forêt du seigneur appélée Hemele et en contrepartie, le seigneur a cédé aux vilains son droit d'usage sur Eastfield et sur la forêt des vilains appelée Trendale et a également fait d'autres concessions» (Homans, 1960: 330). (traduction)

Cette action commune annonçait d'importantes passations de pouvoir aux tenanciers dans la cour locale en échange de paiements en espèces versés au seigneur. Ces délégations de pouvoir et ces paiements sont devenus plus courants à mesure que se développait au XIV^{e} siècle l'économie monétaire.

A un niveau moins général, les villageois qui se réunissaient en rapport avec la séance de la cour locale pouvaient adopter des règlements touchant la gestion du village. Les membres du village étaient élus (dans le nord de l'Angleterre comme byrlawmen et dans le sud, comme custodes statutorum autumni en vue d'appliquer les règlements spéciaux sur la moisson. Les affaires étaient entendues dans la cour locale. Un cas survenu à Halton en 1329 est typique, même si cela s'est produit après le début du siècle:

> «...que personne ne marche, conduise ou transporte du maïs sur le champs de maïs d'un voisin, la nuit ou à tout

autre moment. Que personne ne récolte dans les champs des haricots ou des pois verts sauf s'ils sont à moitié mûrs ou mûrs. Ces ordonnances doivent être observées sous peine d'une amende de 6 shillings et 8 pence. Philip Atte Linch et cinq autres personnes ont été assermentés pour veiller à ce que ces ordonnances soient observées, pour arrêter les contrevenants auxdits ordonnances et les traduire tous devant la cour, aussi souvent qu'on en trouve» (Homans, 1960: 102). (traduction)

Ces "gardiens des règlements" appelés également "conservateurs" apparaissent en 1273 à Chatteris et en 1289 à Newington. Ils sont élus par le village parmi la classe des vilains. Cette pratique existait assurément depuis quelque temps mais les dossiers de la cour locale n'en font pas état. Les conservateurs étaient appelés gardiens des champs et étaient souvent centeniers ou chefs des dizaines (Ault, 1930: 224-5). Ault donne un aperçu intéressant sur la codification de ces règlements dans les manoirs au XIII^{e} siècle:

> «On se rappellera que les règlements que nous avons examinés proviennent des rôles des cours manoriales, et que la plupart de ces rôles, surtout les premiers, ne consignaient pas les règlements. Mais si ces règlements, comme on l'a soutenu, touchent aux intérêts de la communauté villageoise plutôt qu'aux relations entre le seigneur et le tenancier, comment se fait-il qu'on en fait état dans les rôles des cours manoriales? Il semble que des coutumes semblables à celles de Newington et Halton existaient déjà dans tous les villages qui possédaient des ententes agricoles analogues. Ces coutumes seraient immémoriales et leur application s'appuierait essentiellement sur l'opinion publique. Une personne insubordonnée qui faisait fi de l'opinion publique constatait qu'un ou plusieurs voisins qu'elle avait traité injustement pouvaient intenter des poursuites contre elle dans la cour manoriale, toute proche. Moyennant redevance, le seigneur de la cour manoriale consentait à assujettir les pouvoirs de sa cour aux coutumes villageoises. Les premiers rôles des cours manoriales font état de telles ententes même si les règlements n'étaient pas consignés dans le rôle» (1930: 227). (traduction)

Les exceptions illustrent également l'importance des coutumes dans la définition de la loi villageoise. Ault a déterré l'affaire Shrewton, Wiltshire, survenue en 1596-1599, bien après la période que nous étudions.

> «Cette année-là, le manoir a été dissous. Le seigneur a vendu ses possessions dans le village, principalement aux villageois, et la cour manoriale a cessé d'exister.

> Trois ans plus tard, la vie dans le village était devenue tellement "déréglée et désordonnée" que les tenanciers libres et les roturiers se sont assemblés sous la tutelle du vicaire et ont réuni dans un genre de code les anciennes coutumes de la communauté avec les sanctions qui se rattachaient aux dérogations. Les amendes n'étaient plus payées au seigneur du manoir mais aux pauvres de la ville» (1930: 229). (traduction)

L'importance des coutumes, la définition de celles-ci par les membres de la communauté et leur intervention dans les litiges présentées à la cour communautaire ont donc leur origine dans l'Angleterre féodale. L'habitant était l'expert et les définitions de la communauté étaient fondamentales.

Tout se passait sous la tutelle du seigneur qui tirait son pouvoir de la Couronne. L'activité principale était la production agricole et la richesse du seigneur était subordonnée au rendement de la communauté, tout comme la survie des habitants. Le contrôle des terres était soumis et au droit de la Couronne et aux coutumes communautaires. Le droit à la terre était assujetti au contrôle du seigneur mais les possessions étaient transmises de génération en génération conformément aux coutumes. Chaque transfert était confirmé lors d'une cérémonie devant le seigneur. Durant cette cérémonie, on parlait du fondement juridique de la tenure et le tenancier prêtait hommage au seigneur. Les rapports qu'ils entretenaient étaient personnels. Comme Ullman le résume:

> «La loyauté n'était pas institutionalisée mais reposait sur des liens personnels entre le seigneur et son vassal et on ne faisait allusion au seigneur que comme un individu. On est en présence ici de liens interpersonnels bien définis; de genre de liens ne pourrait exister dans une forme de gouvernement où ce n'est pas la personne mais le pouvoir qui constitue l'élément essentiel» (1966: 65). (traduction)

La loyauté engageait également la responsabilité individuelle. En ce qui a trait au maintien de l'ordre, la Couronne tentait d'exploiter ces liens interpersonnels en évaluant les amendes ou les sanctions imposées à la centaine ou à la communauté si on avait enfreint la Paix du roi ou si la communauté n'avait pas réussi à maintenir l'ordre public.

Le seigneur était propriétaire des terres du manoir et y faisait travailler les vilains et les cotiers. Pour les paysans, l'obtention de la tenure se fondait sur la coutume. Légalement, le seigneur pouvait chasser des tenanciers de ses terres, mais une telle décision arbitraire ébranlerait les fondements mêmes de la communauté et par conséquent, la source de sa richesse. Par ailleurs, les hommes libres et les chevaliers avaient plus de droits sur la tenure parce qu'ils payaient des loyers pour leurs

terres. Lorsqu'on examinait des règlements, les hommes libres participaient aux débats qui se déroulaient en général conjointement avec les séances de la cour locale. Les tenanciers devaient se présenter ou étaient passibles d'une amende payable au seigneur. Les hommes libres et les chevaliers ne tombaient pas sous la juridiction de la cour locale et étaient jugés par leurs pairs devant les cours royales. Ils représentaient les "centaines" devant la cour royale, agissant comme membres du jury et se faisant les porte-parole des officiers de la communauté. Ils devaient également se présenter comme les tenanciers devant la cour du shériff en tournée pour la Revue de la dizaine. Les premiers membres du Parlement ont été élus lors de ces séances obligatoires. Ils formaient une assemblée constituante locale comme le bourg ou la ville. Lors d'assises semblables, vers la fin du XIII^{e} siècle, on a accordé à certaines communautés le pouvoir d'élire ses propres shériffs et constables. (Voir Beard, 1984: 28-29 et Harding, 1973: 80-85 pour connaître l'origine du Parlement dans ces cours locales).

Le maintien de l'ordre au XIIIe siècle

Dans le bourg ou le village, la répression de la criminalité était l'affaire de la communauté. Tous les hommes de 15 à 60 ans devaient conserver les armes en bon état et si un membre de la communauté villageoise ou du service du guet dans la ville clamait le haro, ils devaient tous participer à la poursuite. Dans les villes, les hommes devaient à tour de rôle faire le guet. Dans les régions rurales ou dans les villages, la personne choisie (souvent élue) pour diriger la centaine, contrôlait également les solutions aux problèmes communautaires. Les gardiens étaient élus pour appliquer les règlements. Dans les deux cas, les incidents étaient signalés à la cour locale.

Dans les villes qui étaient indépendantes des manoirs locaux, le guet remettait les présumés criminels entre les mains du constable ou du bedeau. Le suspect ou l'étranger était alors amené le lendemain devant le juge de paix local avant d'être remis entre les mains de chevaliers désignés en attendant de comparaître devant le juge itinérant ou d'être libéré si son compte rendu des faits donnait satisfaction.

On choisissait dans chaque centaine et ville deux constables chargés de vérifier deux fois par année l'état des armements de chaque homme. Lors de la tournée subséquente, ils rendaient compte aux juges nommés par le roi des « défauts touchant les armures, le service du guet et les chemins et faisaient également état de toute chose concernant des étrangers dont ils ne se portaient pas garant» (Article 6, Statut de Winchester). Ainsi, le constable contrôlait au nom des cours royales les aspects de la vie communautaire reliés à la prévention de la criminalité et aux services essentiels comme les réparations des routes ou des ponts ou l'état des armements. Le shériff décidait si un suspect devait comparaître devant un juge de

paix et si c'était le cas, désignait des chevaliers chargés de détenir les coupables, au besoin, jusqu'à la prochaine tournée.

Le Statut de Winchester a été adoptée en 1285, en partie à cause de la frustration que le Roi Édouard ressentait à l'égard de l'inefficacité des mécanismes locaux de maintien de l'ordre. Les mécanismes communautaires étaient efficaces pour les affaires courantes, mais il en était tout autrement pour les meurtres, vols et incendies criminels. Les communautés locales pouvaient être intimidées ou être réticentes à livrer à la Couronne "l'un des leurs". Lorsque de tels incidents survenaient, Édouard ordonnait la tenue d'une enquête par le seigneur ou au besoin, par un membre de sa cour digne de confiance. Si les sujets refusaient de fournir des renseignements ou de livrer le coupable aux responsables de l'enquête, le roi pouvait infliger à la communauté une amende qui n'était perçue qu'à la prochaine Pâques. Avant de percevoir l'amende, on tenait compte des efforts accomplis par la communauté en vue de maintenir entre-temps l'ordre public. Les constables percevaient l'amende. La cour locale déterminait quel montant de l'amende les habitants du manoir devaient payer et le maire contrôlait ces versements dans la ville.

Ainsi, des constables étaient nommés ou élus dans chaque centaine et chaque ville. Placés sous la tutelle du shériff ou du maire, ils rendaient compte aux juges itinérants de la prévention et de la répression de la criminalité et de la défense. La Couronne se fondait sur leur témoignage pour engager des poursuites comme le juge itinérant pour ordonner la tenue d'autres enquêtes.

Outre les constables, les gardiens,élus, appliquaient les règlements sur le manoir. Ils étaient comptables à la communauté lors des séances de la cour locale et soumettaient le nom des personnes ayant enfreint les règlements. Dans les villes auxquelles la Couronne avait octroyé des chartes, le maire ou le représentant élu de la municipalité contrôlait l'établissement et l'application des règlements. Les membres de la communauté étaient les agents de contrôle mais les constables détenaient les scélérats et surveillaient les efforts de la communauté en matière de prévention criminelle. Dans toutes les affaires, le shériff décidait si la personne devait comparaître devant le juge itinérant ou être libérée. L'application des règlements incombait au juge local élu par la ville en vue d'aider le maire ou le sénéchal sur le manoir. Ceux-ci faisaient appel au Conseil chargé d'exposer la coutume ou agissaient conformément à la coutume.

Conclusion

Le XIII^{e} siècle donne un aperçu intéressant non seulement sur l'origine de nos structures de maintien de l'ordre mais aussi sur les similitudes entre celles-ci. Dans la partie 1, on a fait ressortir à quel point il importait de combler l'écart entre l'État et la communauté. Parce que Henri II en avait conscience, il a

ordonné la tenue d'une enquête sur la justice dispensée par le shériff et la centralisation subséquente de celle-ci. Les richesses amassées par le shériff ou le pouvoir local donnaient lieu à des griefs ou à la formation d'élites qui menaçaient la Couronne. Les juges itinérants qui représentaient la Couronne centralisaient le système de justice, touchaient des revenus pour le roi et créaient une dichotomie importante entre le maintien de l'ordre et le processus servant à établir la culpabilité de la personne. Cette distinction était à l'origine de la spécialisation des juges de paix dans la common law et de la division des pouvoirs exécutif et judiciaire. Au XIII^{e} siècle, la distinction n'était pas claire et le Conseil incarnait les coutumes. Le constable rendait compte de la conformité de la communauté aux ordonnances de la Couronne et aux édits en vue de maintenir l'ordre. Le shériff décidait encore si une personne devait subir un procès mais n'entendait plus les causes.

On reconnaissait que les coutumes différaient d'une communauté à l'autre, mais toute tentative en vue d'introduire la raison dans la définition de la coutume a échoué. Ce système offre un contraste saisissant avec le système ultérieur dans lequel la coutume et la loi étaient appliquées uniformément dans tout le royaume.

Les deux systèmes différaient en un autre point: on acceptait l'existence au sein de la communauté de divers cours pour différentes classes sociales et diverses autorités pour le règlement des litiges. En raison de la stabilité de la communauté manoriale , les coutumes réglaient le rythme de vie, qu'il s'agisse de plantation, de moisson ou de fête. Les habitants des manoirs connaissaient les coutumes, les événements qui s'étaient produits dans leur communauté ainsi que la réputation des pairs. Ils constituaient une mine d'information lors des séances de la cour locale et des centaines. Le décideur présidait une cérémonie dans laquelle la personne faisait face à la communauté. Il est intéressant de noter que la cour locale par l'intermédiaire du bailli ou d'autres pairs était disposée à favoriser le règlement officieux des litiges en sanctionnant des "jours de paix". On réunissait alors les parties sous la tutelle d'un officier élu de la communauté , en général le bailli, et on tentait de conclure un contrat qui définirait les bases de l'entente et les conditions acceptables aux deux parties.On se fondait sur ce contrat présenté à la cour locale en vue d'imposer des sanctions en cas de violation.

La cour locale élisait les gardiens. Le village édictait les règlements et établissait l'assiette de l'impôt. Le shériff et ses constables veillaient à maintenir l'ordre public au sein de la communauté alors que les chefs étaient responsables devant les juges itinérants du maintien de l'ordre parmi les groupes de familles. Il semble que le rôle du shériff et du constable en tant que représentants de la Couronne, même si à certains endroits ils étaient élus, et celui des conservateurs en tant que représentants

du manoir n'est pas posé de problèmes. Ceux-ci évoluaient dans des mondes différents. Comme le but de leur activité et la source de leur autorité différaient, on a peu tenté de coordonner leurs activités.

Cette distinction quant au niveau d'autorité (seigneur envers la Couronne) importait aux personnes visées par la coutume. On pouvait en appeler au roi des levées arbitraires de taxes effectuées par le seigneur et celui-ci pouvait réagir politiquement contre les lourdes taxes exigées par la Couronne, ce qui permettait d'assurer le contrôle et l'équilibre du pouvoir.

L'autonomie de la communauté gênait la Couronne et constituait un mal nécessaire pour préserver les coutumes qui protégeaient les paysans. Lorsque les représentants de toutes les classes de la société ont constitué ce qu'on appelle aujourd'hui le Parlement, ils ont rejeté les principes bien définis du droit romain pour conserver la coutume du royaume, ce qui n'a rien d'étonnant. En tant que représentante des centaines, dans lesquelles la coutume régissait l'essentiel des délibérations et définissait les entorses aux normes de conduite, la Couronne devait, comme les seigneurs, respecter la coutume dans ses rapports avec les tenanciers. Comme la centaine, la cour locale et les conservateurs perpétuaient cette tradition. Le shériff et le constable constituaient des intermédiaires entre la Couronne et la communauté. Ainsi, ils veillaient à ce que les sujets maintiennent l'ordre, mais étaient également assujettis aux coutumes sauf pour les affaires de meurtre, de trahison ou d'incendie criminel, lorsqu'ils décidaient s'ils devaient détenir des sujets en vue de les traduire devant les cours royales.

CHAPITRE III : L'ARÈNE
LA LOI ET L'ÉTAT

« Les divers belligérants politiques dans les luttes socio-révolutionnaires n'étaient pas que de simples agents des forces et des intérets sociaux. Ils se sont plutôt réunis en groupes d'intérêts qui contestaient les structures de l'État. Les partis avant-gardistes nés durant les étapes radicales des révolutions sociales ont constitué des administrations et des armées centralisées indispensables à la consolidation des évolutions révolutionnaires. De plus, les révolutions sociales ont certes modifié les structures de l'État mais elles ont transformé autant ou même davantage les rapports de classe, les valeurs de la société et les institutions sociales. Les conséquences de ces boulversements sociaux sur le développement économique et socio-politique des pays découlent non seulement des changements dans les structures de classe mais aussi dans les fonctions et les structures de l'État» (Skocpol, 1979: 29). (traduction)

La révolution sociale guidée par les partisans du parlementarisme au XVII^{e} siècle marque la naissance de l'État britannique moderne. La victoire de Cromwell a mis fin à l'ancien système d'application de la loi, remplacé le féodalisme par un nouveau genre de gouvernement et a consacré la primauté du Parlement et de la loi. Les changements étaient bien ancrés dans la société et ils réflétaient la puissance des marchands protestants. La propriété privée, l'individualisme et l'égalité juridique représentaient maintenant les valeurs fondamentales. La féodalité axée sur la hiérarchie, la communauté et les contrats n'existait plus ; on entrait dans une nouvelle ère.

Lorsque nous étudions la police moderne, nous devons remonter à ces changements. L'idée qu'on se fait du rôle de la loi, des limites du pouvoir et de la condition sociale remonte à la période post-cromwellienne. Les partisans du parlementarisme , les avant-gardistes de la lutte révolutionnaire, n'avaient pas prévu l'ampleur des changements qu'ils avaient provoqués. Avec eux, une ère nouvelle commençait. La nouvelle classe de marchands protestants préconisait des réformes axées sur l'individualisme, la propriété privée et la libre concurrence dans cette arène sûre qu'est le centre de l'échiquier politique. Leur première victoire a été la Glorieuse Révolution . La Révolution américaine a suivi. Dans ces deux révolutions, les valeurs étaient les mêmes, mais leur contexte a amené des solutions juridiques et structurelles différentes. En Angleterre où les structures étaient malléables, ces révolutions ont influé sur les réformes jusqu'au XX^{e} siècle.

Dans la présente chapitre, on examinera tout particulièrement trois aspects de l'histoire , notamment le rôle de la loi dans les

réformes du XVII^{e} siècle, la centralisation gouvernementale et l'évolution des mécanismes de maintien de l'ordre.

Le rôle de la loi dans les réformes du XVII^{e} siècle

Au XVII^{e} siècle, les juristes en Angletterre se font les protecteurs des traditions et de l'autonomie constitutionnelle. Pour réagir contre l'inobservance des coutumes anglaises par le roi écossais, les partisans de la common law réunis sous la bannière de sir Edward Coke et de ses collègues se sont faits les défenseurs du Parlement en tant que représentant de la nation et des coutumes en tant que fondement du modèle de conduite acceptable devant la loi (Johnson, 1837).

Au XIII^{e} siècle, la Couronne a conféré aux seigneurs le pouvoir de gérer leur manoir et de percevoir des impôts sur leurs tenanciers. La charte royale garantissait ces droits et pouvoirs mais les subordonnait en même temps au contrôle de la Couronne. Les tenanciers pouvaient en appeler à la Couronne si un seigneur outrepassait ses pouvoirs . Ils pouvaient également adresser une plainte lorsque la violation des coutumes de la communauté portait atteinte à leur personne ou à leurs biens. Comme nous l'avons déjà mentionné, les tenanciers en appelaient à la cour locale pour les affaires communales et aux cours royales pour les violations de l'ordre public. Dans ce dernier cas, ce sont les juges de paix qui entendaient les causes.

Les hommes libres et les chevaliers avaient accès pour toutes les affaires aux cours royales et à un tribunal de pairs. Le système judiciaire différait donc selon la classe. Les griefs étaient évalués en fonction des coutumes. Ainsi, le plaignant produisait des pairs qui devaient confirmer qu'on avait dérogé aux coutumes ou au modèle de conduite. Le défendeur pouvait également produire des témoins attestant qu'on n'avait pas violé les coutumes qui à ce moment variaient d'un endroit à l'autre. Le tribunal de pairs rendait alors sa décision, puis le sénéchal ou le juge de paix levait l'amende.

La diversité était ainsi tout à fait acceptable. Il existait différentes cours pour différentes classes sociales. Parce que les jugements rendus par ces cours reposaient sur la coutume locale, ils variaient d'un lieu à l'autre. La charte royale définissait le mandat du seigneur, mais la substance de la charte et par conséquent, la latitude laissée aux seigneurs pouvaient varier. On pouvait en appeler à la Couronne en se fondant sur le libellé de la charte en question.

Les juges itinérants consignaient leurs décisions et tentaient de faire preuve d'uniformité afin que des méfaits semblables entraînent des verdicts semblables. Cette normalisation était perçue comme étant juste, mais il appartenait principalement à la

communauté et au conseil chargé d'exposer la coutume de définir celle-ci.

Le désir du roi d'accroître ses revenus a mené à la centralisation du système de justice. Les revenus étaient ainsi versés à la Couronne plutôt qu'au shériff. Vu ces réformes centralisatrices, il convenait de tenir des réunions en vue de discuter du besoin d'introduire des changements ou de lever plus d'impôts. Puisque les habitants du comté devaient être présents deux fois par année à la cour du shériff en tournée, celle-ci constituait une tribune permettant de choisir les personnes qui représenteraient les habitants au sein de ces "Parlements centraux". Les bourgs choisissaient également des représentants. Aux termes des premières ententes constitutionnelles comme la Grande Charte, la Couronne ne pouvait lever des impôts qu'après que ces parlements l'y aient autorisés. Dès le début, ces assemblées comme les cours locales ont permis aux représentants de la communauté de présenter leurs griefs pour fins de redressement. On s'attendait alors que la Couronne trouve des solutions qui pouvaient ensuite être imposées par les juges de paix. Les demandes d'émission de brefs royaux garantissaient l'exécution de ces jugements.

Parfois, il fallait accroître les rentrées fiscales en raison de contraintes imposées à l'État comme les guerres et les crises économiques qui sévissaient à mesure que le commerce se développait. Des auteurs ont soutenu que ces problèmes joints à l'incapacité de la Couronne de toucher d'autres revenus par voie des loyers imposés aux grands propriétaires fonciers , ont abouti à la révolution cromwellienne (voir Goldstone, 1983).

Cette crise a coïncidée avec l'avènement des rois Stuart. Le nouveau roi d'Écosse avait été initié au code civil qui repose sur des principes et sur la raison. La formation juridique était étroitement liée à la logique. Ainsi, des gens cultivés qui connaissaient les principes juridiques pouvaient rendre des jugements valables.

Ce système se heurtait à la tradition anglaise selon laquelle les sujets présentaient leurs griefs et laissaient aux pairs le soin d'établir leur bien-fondé en s'appuyant sur les coutumes communautaires. Le Parlement se conformait également à ces usages.

Les leaders parlementaires faisaient souvent fonction de juges de paix dans les comtés ou de juges dans les tribunaux supérieurs. Sir Edward Coke appartenait à cette élite. Il a accepté le statut de la Couronne mais défendu la tradition de common law dans le royaume (Johnson, 1837: VI c.[5]). Le conflit opposant le roi à la common law se reflète dans le passage suivant qu'a rédigé Coke en 1610 après que le roi eut menacé d'user de sa prérogative pour légiférer , passant ainsi outre au Parlement.

«...tout précédent a un début mais lorsque l'autorité et le précédent font défaut, il faut bien réfléchir avant de procéder à des innovations et s'assurer que celles-ci ne contreviennent pas à la loi du pays; ainsi, le roi ne peut ni modifier la common law ni créer de son propre chef une infraction, sans l'assentiment du Parlement» (Johnson, 1837: 225). (traduction)

En 1620, Coke a présenté une motion dans la Chambre des communes en vue de retarder le débat sur l'accroissement des recettes fiscales demandé par le roi jusqu'à ce que la Couronne ait redressé les griefs des sujets. Le 5 février 1620, Coke affirmait ce qui suit:

« Les privilèges de la Chambre intéressent tout le royaume...mais sachez que nous ne perdons pas nos libertés en demandant le pouvoir de redresser les griefs. Aucune proclamation ne peut prévaloir contre une loi du parlement.

A l'époque d'Édouard III, le parlement se réunissait chaque année pour entendre les griefs. Si la proclamation va à l'encontre de la loi, c'est celle-ci qui prévaut et non la proclamation.

Dans la quatrième année du règne de Henri VIII, Strowde a présenté une motion contre la cour des mines d'étain, mais c'est le Parlement qui lui a infligé l'amende...Sur ce, il s'ensuivit une loi régissant la liberté de parole dans la Chambre mais il faut se servir de cette liberté avec ordre.

Je propose qu'on règle d'abord les griefs et qu'on établisse ensuite les dépenses et charges ordinaires du roi et les charges extraordinaires assumées par les sujets; le roi ne peut être un mendiant.

«Enfin, je propose la mise sur pied d'un comité chargé des griefs; le redressement de ceux-ci encouragera la Chambre et lui permettra d'accroître les revenus destinés à Sa Majesté» (Johnson, 1837: p. 102-103). (traduction)

La motion de Coke a été adoptée. Les griefs devaient être présentés à la Couronne pour fins de redressement avant qu'on accorde au roi l'autorisation d'augmenter les impôts. Il s'ensuivit une impasse; le Parlement a été dissous et n'a été convoqué à nouveau que lorsque le roi eut épuisé ses autres sources de revenus.

Jacques 1er était en conflit avec les cours du royaume. En 1607, alors qu'il était juge en chef de la Cour des Plaids communs, Coke soutenait que les cours doivent rendre des décisions fondées sur les précédents établis dans la common law et non sur l'application de principes. Ainsi, même si le roi était un érudit,

il ne pouvait participer aux procédures judiciaires car il ne connaissait pas la common law. En 1627, la cour a favorisé l'indépendance de la common law en déclarant que celle-ci avait le pouvoir de réviser les proclamations royales en vue de s'assurer qu'elles ne vont pas à l'encontre de la loi du Parlement (L'affaire des cinq chevaliers, 1627).

Ces événements illustrent la conséquence du manque de revenus pour le roi, celui-ci devant alors traiter avec le Parlement. Par ailleurs, ses besoins ont permis à Coke et à ses collègues d'affirmer les droits du Parlement et l'indépendance de la common law. Cette impasse a abouti à la révolution. Suite à la victoire de Cromwell et des partisans du système parlementaire, la loi est devenue suprême et les juristes se l'ont appropriés. Ainsi, le pouvoir passait aux mains d'un parlement institutionnalisé.

Coke s'est toujours fait le champion de la common law comme l'illustre le passage suivant:

> «L'expérience et la pratique nous apprennent qu'il est très dangereux de modifier tout point fondamental touchant la common law et les coutumes du royaume car on ne peut changer sans risque ce qui a été enrichi par plusieurs générations de sages et s'est avéré avantageux pour le Commonwealth» (Johnson, vol. 2, 1837: 414). (traduction)

Ainsi Coke, défenseur des traditions anglaises, a réagi à l'exercice du pouvoir par Jacques 1er lorsque celui-ci tentait de régler les problèmes de l'État tel qu'il les percevait. La victoire du Parlement traduit cette réaction et rejetant les initiatives de la Couronne, celui-ci les présente comme étant inconstitutionnelles. Le Parlement a saisi l'occasion pour agir. La Couronne avait été au centre du régime féodal et maintenant Cromwell faisait son entrée dans l'arène politique.

Le Parlement détenait alors une autorité suprême. La loi traduisait la volonté de l'État et liait également l'État conformément aux traditions touchant le redressement des griefs. On pouvait difficilement abolir la prérogative royale mais on a décrété qu'elle serait subordonnée à la loi. Même si le système judiciaire n'était pas encore autonome (il a fallu attendre l'adoption d'un acte durant la première année du règne de George III pour qu'il le devienne), il pouvait interpréter la common law conformément aux coutumes consignées par les juges itinérants et aux décisions du Parlement. Ainsi, l'État s'appuyait sur la loi et les juges en étaient les représentants. Le Parlement pouvait gouverner et parce qu'il assumait un mandat plus vaste, l'État moderne a émergé au grand jour.

La lutte entre les partisans du parlementarisme et ceux de la Couronne avait des répercussions sur l'application de la loi car

c'est la pertinence du droit qui était en cause. Était-ce la Couronne qui devait gouverner par voie des chartes fondées sur les coutumes, les précédents et les ententes constitutionnelles ou le Parlement , en tant que représentant de la nation, par voie des lois? Dans ce dernier cas, la loi était la même pour tous. La diversité reflétait les privilèges ou la discrimination. Les premiers conflits touchant l'autonomie de la communauté et les abus de pouvoir du shériff motivés par l'appât du gain n'étaient rien comparativement au redressement imposé par la révolution. Ce redressement reflétait les valeurs de la classe dominante qui s'intéressait au commerce international et national ,à la propriété privée ainsi qu'au capitalisme. Le Parlement gouvernerait par force de loi ne faisant acception de personne. La loi définirait le pouvoir étatique et les gens participeraient à la rédaction des lois. Un siècle après Cromwell, ces principes étaient réalisés par la révolution américaine et la rédaction de la constitution américaine.

Centralisation

Alors que s'affirmaient la common law comme loi du pays et le Parlement comme représentant du peuple, la structure de l'État se transformait. Ces changements influaient sur la base du gouvernement car l'accent portait maintenant sur la personne plutôt que sur la communauté. Les premiers signes de changement se reflètent dans l'égalité relative des habitants des ports et bourgs indépendants . A mesure que le commerce international et national prenait de l'essor, la déruralisation s'est accentuée, la production manoriale et la solidarité sociale se sont effritées graduellement. De plus, la peste, les changements démographiques, la nouvelle technologie et les nouveaux marchés ont mené à des progrès agricoles. Les obligations économiques imposées par la Couronne aux XVI^{e} et XVII^{e} siècles ont contribué à accroître les impôts dont devaient s'acquitter les seigneurs des manoirs et des bourgs indépendants (Goldstein, 1983). A certains endroits, on a réagi en établissant des enclosures ou, comme on l'a vu au chapitre 2, en conférant graduellement des pouvoirs aux sujets contre compensation monétaire.

La révolution cromwellienne marque un virage décisif dans l'évolution du système de charte royale. Lorsque les frais de l'État augmentaient, la Couronne pouvait accroître ses revenus par voie des loyers associés aux chartes. Ces redevances pouvaient être payées par des compagnies de l'Empire britannique comme la Compagnie de la Baie d'Hudson , par le seigneur d'un domaine ou par les édiles d'un bourg. La charte royale, l'assise du pouvoir et des droits au XIII^{e} siècle, avait ainsi été adaptée au XVII^{e} siècle aux entreprises commerciales.

Lorsque les Stuart ont accédé au trône, ils ont révisé ces nombreuses chartes et tenté d'uniformiser celles des bourgs indépendants. Le renouvellement des chartes offrait également

l'occasion de négocier les loyers et les stipulations. Les revenus qu'on obtenait ainsi étaient très importants alors que s'intensifiaient les tensions entre la Couronne et le Parlement. Les revenus associés aux chartes actuelles et nouvelles permettaient à la Couronne d'accroître les entrées de fonds même si le Parlement tardait à autoriser l'augmentation des impôts.

Il va sans dire que lorsque les partisans du parlementarisme ont pris le pouvoir, ils s'en sont pris au système de chartes royales. Pour gouverner, le Parlement devait pouvoir contrôler les revenus de la Couronne. Toutefois, on pouvait difficilement abolir la charte car celle-ci constituait le lien entre l'État et la communauté. Contrairement à aujourd'hui, aucune loi ne régissait ces relations. La charte est donc demeurée en vigueur mais elle a été révisée et amoindrie par le Parlement. La Couronne ne déléguait plus le pouvoir de gouverner par voie des chartes. Le Parlement représentait maintenant l'autorité suprême et pouvait réviser les décisions de l'exécutif.

Désormais, l'État contrôlait la sélection des membres du Parlement. Si la majorité était royaliste, le pouvoir de la Couronne primait, mais si elle était républicaine, il était subordonné aux leaders des deux chambres.

Les membres de la Chambre des lords étaient directement touchés par les chartes car leurs revenus personnels provenaient de leurs tenanciers. Les membres de la Chambre des communes qui représentaient les villes ou bourgs s'intéressaient également aux pouvoirs et aux impôts devant être assumés par leurs entreprises. Par contre, les membres du Parlement choisis lors des séances de la cour du shériff en tournée défendaient les droits traditionnels des villageois.

De 1629 à 1640, les chartes ont servi grandement les desseins des rois Stuart qui tentaient de gouverner sans l'appui du Parlement. J.H. Sacret a écrit ce qui suit dans son remarquable article intitulé The Restoration Government and Municipal Corporations.

> «À l'époque des Stuart, les chartes étaient beaucoup plus systématisées; la situation et les tâches des fonctionnaires municipaux étaient plus clairement définies et les nouveaux privilèges, même si parfois on en usait déjà, étaient reconnus et régularisés, moyennant un prix. Toutefois, comme pour la célèbre Charte Huntingdon de 1630, qui était apparemment typique de nombreuses autres chartes, l'organe de gouvernement élu chaque année par les citoyens était devenu une oligarchie nommée à vie par la Couronne, ce qui appelait la conclusion que celle-ci méritait non seulement de consolider son pouvoir sur l'administration des villes mais songeait également (même si ses espoirs étaient

destinés à être déçus) à constituer dans l'avenir d'autres parlements dociles» (1930: 236). (traduction)

Après que le Parlement est devenu suprême, Cromwell a remanié les chartes et mis les partisans du parlementarisme à la tête des corporations locales (Sacret, 1930: 236). La lutte pour le contrôle du bourg et de la ville était en partie une lutte pour le contrôle du Parlement. Le choix des représentants des comtés était moins contesté car la plupart des juges de paix et des hommes libres étaient royalistes. Comme il fallait s'y attendre, lorsque Cromwell a pris le pouvoir, ces gens ont été remplacés. Alors que le système judiciaire s'effritait, on a fait appel à l'armée pour maintenir l'ordre et s'assurer que des fonctionnaires "satisfaisants" étaient choisis.

Dans la lutte pour la charte et le contrôle des campagnes, l'État en est venu à jouer un nouveau rôle. Le Parlement a révisé les chartes et en mars 1677, a confirmé leur utilisation mais refusé à la Couronne le pouvoir de déterminer comment une ville pouvait choisir ses représentants à Westminster. Le recours à l'armée pour préserver la paix de 1655 à 1657 a supplanté les méthodes de contrôle social et de règlement des litiges propres au régime féodal. La lutte pour le contrôle de l'État et l'autorité croissante du Parlement ont contribué à centraliser le pouvoir à Westminster. Le conflit entre les whigs (partisans de la démocratie populaire) et les torys (royalistes et défendeurs de la structure sociale inspirée du féodalisme) pour le contrôle du Parlement a donné naissance aux structures de l'État moderne.

L'évolution de ce conflit éclaire tous ceux qui étudient le rôle de la police dans la société. Dans le régime féodal, le Parlement reflétait la composition de la nation anglaise et la Couronne, les nobles et les membres des Communes participaient tous à la promulgation des lois. Les membres des Communes représentaient les communautés du royaume, intervenaient en faveur des coutumes et présentaient les griefs des communautés comme les villageois le faisaient auparavant devant les cours locales. Ils reflétaient ainsi la mosaïque des communautés anglaises et intervenaient en leur nom. La charte féodale demeurait le lien entre la communauté et l'État.

La normalisation des chartes des bourgs sous le règne des Stuart et la lutte pour le contrôle de la sélection des représentants ont contribué à creuser un fossé entre la population et les magistrats des bourgs. L'établissement des pouvoirs et des élites locales par le gouvernement central influait sur toutes les communautés alors que le pouvoir étatique passait de la Couronne à Cromwell avant d'être recouvré par la Couronne. Le Parlement assumait désormais un rôle de contrôleur car il définissait la teneur des chartes.

La puissance du Parlement et les tensions incessantes entre les whigs et les torys ont engendré un débat sur la façon de choisir les représentants à la Chambre des communes. La représentation fondée sur la communauté signifiait que les villages dans un comté peu peuplé étaient assurés de la même représentation que ceux d'un grand bourg indépendant. En raison de l'essor des centres industriels au XVIII^{e} siècle, ces nouvelles cités ont obtenu autant de représentants que les bourgs. Les whigs soutenaient que le système était injuste. Les négociants et les fabricants étaient sous-représentés comparativement aux fermiers et aux personnes qui louaient leurs terres. La représentation proportionnelle était devenue l'essence de la démocratie. Cela ne signifiait pas que tout le monde était représenté mais plutôt que la nouvelle classe moyenne obtenait plus de représentants aux dépens des grands propriétaires fonciers. Les whigs estimaient que tout le monde devrait pouvoir participer au suffrage et que chaque représentant devrait avoir environ le même nombre de commettants. En 1832, la position des whigs prévalait. Soutenue par les principes avancées lors des révolutions américaine et française mais tempérée par les abus de la période post-révolutionnaire en France, l'Angleterre a accepté le principe de représentation à la Chambre des communes. Cette forme de gouvernement jointe à la propension du Parlement à se fonder sur le droit ont mis un terme à la diversité et aux obligations personnelles inhérentes au féodalisme. La Chambre des communes représentait le peuple et la Chambre des lords les nobles et les corporations. La common law se fondait sur la coutume, mais celle-ci se retrouvait dans les précédents judiciaires et non dans le réexamen des décisions de la communauté et les exposés présentés par le conseil. Le Parlement parlait maintenant au nom de l'État, mais les politiques devaient être approuvées par les représentants du peuple à la Chambre des communes. La diversité communautaire était maintenant subordonnée au principe de la majorité.

L'État moderne

Les principes à la base de l'État démocratique peuvent être définis comme suit:

1) l'État est souverain et agit par l'intermédiaire des lois; par conséquent, la loi adoptée par le Parlement devient la loi du pays;

2) le peuple gouverne par voie des membres de la Chambre des communes qui sont élus pour représenter leurs commettants (même si la communauté reconnaît que chaque membre représente environ le même nombre de commettants);

3) la loi s'applique à tous sans exception et les pouvoirs des fonctionnaires de l'État sont définis par la loi, lorsque leurs actions influent sur la propriété ou les droits de la personne;

4) les personnes ont accès aux tribunaux si elles estiment que leurs droits ont été violés;

5) les municipalités et les corporations peuvent établir des règlements ou régler les affaires qui relèvent de leur compétence.

L'État moderne a créé une structure gouvernementale hiérarchique comparable à la structure juridique. Si le Parlement était souverain ,les communautés pouvaient faire des lois subordonnées au pouvoir étatique et les pouvoirs de l'exécutif étaient définis par la loi. Puisque les gens changeaient mais que la loi définissait les pouvoirs des représentants de l'État, on pouvait simplement définir le pouvoir d'une charge et laisser le titulaire l'exercer pendant toute la durée de son mandat. Ainsi, la loi institutionnalisait et normalisait le gouvernement. Ces tendances existaient déjà au début du XVII^{e} siècle lors du renouvellement des chartes, mais lorsqu'on étudie l'État moderne, on constate que les principes fondamentaux diffèrent. Les Stuart s'intéressaient à l'administration alors que ceux qui étudient l'État moderne s'intéressent à l'exercice du pouvoir sur les citoyens. Cette différence jointe à l'institutionnalisation du pouvoir conféré à la charge plutôt qu'au titulaire influe sur la perception qu'on se fait du maintien de l'ordre et de la paix.

Origine de la police moderne

L'État moderne est né en même temps que la guerre civile. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la désunion nationale et le maintien de l'ordre ne peuvent coexister. Le système traditionnel de juges itinérants, de juges de paix dans les comtés, de grands et petits connétables (les premiers dans les bourgs ou centaines, les seconds dans les dizaines et services du guet) s'est maintenu sous le règne des Stuart. Les frais étant versés directement aux fonctionnaires judiciaires ou à la Couronne, ces postes n'exerçaient plus un attrait aussi grand (Lee, 1971: 107-123). De plus, en raison de la loyauté des juges itinérants et de nombreux juges de paix envers la Couronne qui les avait nommés, le système s'effondrait avec la victoire de Cromwell. Dans les bourgs et les villes, la situation s'est encore aggravée lorsqu'on s'en est pris aux chartes locales. La nomination d'un corps constitué acceptable pour contrôler le Parlement contribuait à renforcer la partisannerie et à miner la légitimité des fonctionnaires locaux. Comme ceux-ci faisaient souvent fonction de juges de paix, surtout en ce qui avait trait au maintien de l'ordre, l'Angleterre s'est retrouvée avec une police inefficace.

Cromwell a d'abord tenté de créer un nouveau système de justice locale sous la tutelle d'une commission de la paix. Ses efforts avaient été vains et en 1655, il divisait l'Angleterre et le pays de Galles en douze circonscriptions de police, chacune étant dirigée par un officier supérieur. Un corps policier composé,

au total, de 6 420 hommes (Lee, 1971: 127) était chargé de maintenir l'ordre, de mettre en application les préceptes moraux du nouveau gouvernement et de contrôler les partisans royalistes. Cette police était sévère et semble avoir contribué à réduire la criminalité , mais ses atteintes aux libertés individuelles étaient inacceptables et elle fut vite démantelée en 1657.

Le maintien de l'ordre incombait de nouveau aux juges de paix locaux et à la police communautaire définie dans le Statut de Winchester de 1285. Tous les hommes de 15 à 60 ans étaient tenus de faire le guet dans les bourgs. On arrêtait les étrangers qui, pour être libérés, devaient d'abord expliquer les motifs de leur présence. Le constable arrêtait l'étranger, le traduisait devant le juge de paix et s'assurait que les citoyens maintenaient leurs armes en bon état afin d'être prêts lorsqu'on clamerait le haro parce qu'un suspect prenait la fuite.

Dans les zones rurales, les groupements de famille demeuraient l'unité policière de base. Les grands connétables étaient nommés par les juges de paix en vue de contrôler les centaines et les petits connétables étaient choisis pour chaque groupe de dix familles. Ces connétables étaient membres de la communauté. Ils étaient peu rémunérés et passaient surtout leur temps à vaquer à leurs propres affaires. Peu à peu, les pouvoirs du grand connétable ont été étendus au comté.

Dans une société en voie d'urbanisation axée de plus en plus sur le commerce et la fabrication, l'ancien système de police était inefficace. Le maintien de l'ordre incombait surtout à la communauté , mais il était maintenant dépourvu de sens en raison des divisions politiques, de l'importance attachée à l'individualisme , de la plus grande mobilité et des bandes de hors-la-loi. Les citoyens non formés étaient incapables d'intervenir dans le nouveau milieu individualiste du commerçant et du criminel. Comme Melville Lee (1971) l'a noté dans son excellente étude de l'histoire policière de l'Angleterre, les réformes du système policier traditionnel ont été vaines avant que l'État moderne soit constitué.

Les possibilités de l'État moderne

On trouve l'origine de l'État moderne dans les écrits d'auteurs européens de la fin du XVI^{e} siècle qui se préoccupaient des ravages causés par les guerres de religion au sein de la population. Comme pour l'Irlande du Nord aujourd'hui, il est difficile d'intervenir dans des luttes religieuses. On a donc décidé de former une organisation investi du "pouvoir illimité de préserver la paix" sur un territoire particulier. En définissant le cadre théorique de l'État, ces écrivains ont dû présumer de la nature de l'humanité puisque la religion ne peut manifestement pas justifier l'existence de l'État. Ils ont présenté un argument fondé sur la raison en vue d'appuyer l'existence d'un État habilité à

régler les affaires de ses citoyens. A partir de leur définition de la nature de l'humanité et du principe de la raison, les réformateurs ont pu examiner les questions sociales.

Vers la fin du XVIII^{e} siècle, l'État moderne était né en Angleterre. Il restait encore à se concrétiser les menues manifestations de la démocratie mais le Parlement avait consolidé son pouvoir à l'égard de la Couronne. L'État était gouverné essentiellement par l'intermédiare des lois et on reconnaissait que la personne, en tant qu'être indépendant, était au centre des politiques et principes politiques.

Trois générations de réformateurs, de 1750 à 1840 environ, ont jeté les bases des méthodes modernes relatives au maintien de l'ordre et à la préservation de la paix ainsi que de la police contemporaine. Ces méthodes reposaient sur le principe qu'on pouvait découvrir les règles de conduite en se fondant sur la raison et l'expérience. Une fois que ces règles seraient établis, un système de règlement définissant soigneusement les punitions, les récompenses, la sécurité et les possibilités offertes à la population constituerait le fondement d'une société paisible.

Jeremy Bentham a beaucoup écrit sur les réformes pénale et policière. Sa perception de la nature humaine repose sur l'utilisation du plaisir et des souffrances, des récompenses et des punitions en vue de modeler le comportement humain. En 1775, dans son ouvrage intitulé Rationale of Punishments and Rewards, il analyse les règlements et l'ordre social et en vient à présenter une série de propositions visant à modifier le droit criminel, le système pénal et de santé publique ainsi que la Loi des Pauvres. Son ouvrage a préparé la voie à l'étude des problèmes énormes reliés au maintien de l'ordre en Angleterre et ce qui est peut-être plus important, à une analyse des raisons pour lesquelles l'ordre doit être maintenu et des façons d'y parvenir. Lorsqu'on s'est finalement posé ces questions fondamentales, on a songé à réformer l'ancien service du guet. Ceux qui connaissaient déjà les difficultés reliées à l'application de la loi et qui avaient été touchées par la vague réformiste ont été les premiers à proposer des solutions. La police moderne est issu des idées des grands réformateurs et praticiens de la fin du XVIII^{e} et du début du XIX^{e} siècle.

Même si dans les régions urbaines et rurales, on ne parvenait pas à maintenir l'ordre, c'est surtout Londres qui préoccupait le gouvernement. En 1736, le Parlement a adopté une loi autorisant le maire et l'échevin à recruter des constables et à les payer à même les fonds provenant d'une levée de taxe spéciale. Les magistrats dans les paroisses avoisinantes étaient également débordés par les problèmes qui accablaient la ville. Des criminels et des bandes de voyous erraient dans la métropole. Deux de ces célèbres magistrats étaient Henry et son demi-frère John Fielding. Ils ont observé le modèle de comportement des criminels dans leur paroisse et ont

introduit des réformes importantes en vue de faciliter l'arrestation de ces individus. Leur étude se fondait sur l'observation et sur la présentation de mesures correctives comme l'illustrent les titres des deux opuscules qu'ils ont publiés en 1749 et 1755. Le premier, par Henry, portait sur la cause de l'augmentation récente des voleurs et s'intitulait «An Inquiry into the Cause of the late Increase of Robbers» alors que le second, par John, traitait de la prévention des vols dans un périmètre de vingt milles autour de Londres et s'intitulait "A Plan for Preventing Robberies within Twenty Miles of London». Les deux frères ont recruté des détectives pour appréhender les criminels et ont mis sur pied un constabulariat salarié qu'ils ont réparti en dix-huit patrouilles, dont treize veillaient à la sécurité sur les chemins à proximité de la métropole et cinq dans les rues du district central de la paroisse de Bow Street. (Lee, 1971: 156. Pour plus de détails,voir Armitage, non daté).

Le crime et la corruption continuaient de sévir dans la métropole mais les réformateurs de la paroisse de Bow Street ont contribué à attirer l'attention du public sur la cour paroissiale. Leur succès n'a pas été égalé malgré les enquêtes parlementaires successives dans les années 1760 et 1770 au terme desquelles on a conclu que le service du guet était insatisfaisant. En 1780, les émeutes déclenchées par Gordon ont forcé le gouvernement à introduire un plan en vue de mettre sur pied une force paramilitaire centralisée dans les régions londonienne et métropolitaine. Ce plan a été rejeté parce que Londres et les juges de paix qui à cette époque constituaient l'autorité policière s'y sont opposés. Pour soutenir leur cause devant le Parlement, ils ont agité le spectre cromwellien. Les Britanniques semblaient préférer le désordre ou la protection personnelle à la présence d'une force militaire dans leur pays. L'initiative gouvernementale de 1785 n'avait pas été totalement vaine. En 1786, on s'est fondée sur celle-ci pour constituer le corps de constables de Dublin qui est plus tard devenu le Royal Irish Constabulary (Allen, 1953: 106-107).

Les réformes ont commencé dans les années 1790 alors que les ouvrages de Bentham sur la réforme pénale avaient déjà paru. La population a applaudi à l'initiative de Fielding visant à sensibiliser les riches londoniens à la détection des crimes et à l'appréhension des malfaiteurs en formant des sociétés pouvant payer une part du coût des services dispensés par la police, et elle a exigé qu'on passe aux actes. En 1792, le gouvernement a réagi en réorganisant la magistrature londonienne. Vingt et un magistrats exerçant leur juridiction dans la métropole travaillaient dans l'une des sept circonscriptions de police. Chaque circonscription comptait six constables, tous rémunérés. Ce système était modelé sur la paroisse de Bow Street mais n'en avait pas l'âme. Le problème de la criminalité demeurait mais sur le plan politique, les réformateurs étaient ainsi parvenus à éliminer des

adversaires du bill de 1785, notamment les juges de paix et magistrats des paroisses.

Au cours de cette période d'agitation sociale, on ne pouvait, pour ainsi dire protéger les biens des marchands sur les docks. En 1798, des marchands des Antilles ont payé un partisan de la réforme policière, Patrick Colquhoun, pour qu'il mette sur pied une Police des docks. À l'instar d'autres réformateurs de cette époque, Colquhoun avait analysé la criminalité à Londres et publié ses conclusions dans un ouvrage sur la police métropolitaine qui s'intitulait «Treatise on the Police of the Metropolis» (1796). Il a ensuite mis ses talents d'organisateur au service de la Police des docks. Encore une fois, une force de police rémunérée a contribué à accroître l'ordre public et à protéger la propriété privée. Malgré les succès remportés, en raison des inquiétudes à l'égard du régime de terreur qui existait en France après la révolution et des exploits de la police secrète de Napoléon, le gouvernement pouvait difficilement introduire de vastes réformes policières qui à nos yeux semblaient s'imposer.

Dix ans de réformes

Dans les années 1830, les répercussions des réformes se sont fait sentir. Sir John Hobhouse et Richard Oastler ont dénoncé l'exploitation des enfants travaillant dans les usines. On a modifié la Loi des Pauvres afin d'encourager le peuple à travailler. En partant du principe que celui-ci fuit la souffrance , une commission royale chargée d'enquêter sur la Loi des Pauvres a avancé qu'on devrait laisser au travailleur le soin de découvrir que la paroisse insistera pour que la personne subvienne à ses besoins avant de lui donner en dernier recours l'aumône (Finlayson, 1970: 55-57). L'ère du laisser-faire s'ouvrait. Toutes les conséquences de cette politique se sont fait sentir dans les années 1840, mais le système de la "libre entreprise" où régnaient les avantages et désavantages du capitalisme s'était substitué aux obligations communautaires et personnelles engendrées par le féodalisme.

Il appartenait toutefois à l'État de réprimer les abus comme l'exploitation des enfants et le dénuement. L'administration de la Loi des Pauvres serait donc confiée à un conseil central de trois commissaires qui veillerait à ce que l'aide se fonde sur des normes nationales (Finlayson, 1970: 57). Ce conseil contrôlerait également l'aide aux indigents et présenterait au gouvernement des propositions de réforme dans son rapport annuel. La centralisation, l'analyse et la réforme fondée sur l'expérience étaient au coeur de ces changements et d'autres touchant les politiques sociales. Les normes minimales pour les prisons, les écoles et les services ferroviaires étaient également établis suivant ce modèle.

Les réformateurs ont également analysé la difficulté de maintenir l'ordre. On a révisé le code pénal et mis en doute les

motifs des crimes ainsi que la sévérité des peines. Colquhoun estimait que 160 délits étaient punissables de mort (Lee, 1971: 209). En 1810, Sir Samuel Romilly soutenait à la Chambre des communes que si on on était assuré de punir tous les coupables, il suffirait d'une peine très légère pour empêcher la plupart des crimes (Lee, 1971: 205). Il recommandait d'améliorer les services policiers et de réévaluer la sévérité des sanctions. D'autres n'étaient pas de son avis. En 1818, un comité de la Chambre des communes a conclu que la police d'un pays libre devait se fonder sur des lois humaines et rationnelles , dans une magistrature efficace et éclairée, et surtout sur la moralité et les opinions de la population (Allen, 1953: 103). En 1829, on s'apprêtait à présenter une série de réformes au Parlement. Comme suite aux recommandations d'une autre commission royale voulant qu'il faille absolument trouver des moyens de mieux protéger les personnes et la propriété (Lee, 1971: 230), Peel a présenté son projet de police londonienne et métropolitaine. Cette police serait contrôlée par deux juges de paix nommés par le gouvernement central. On a également modifié le code pénal en vue d'adoucir les sanctions prévues pour de nombreux délits. Les réformateurs se sont attaqués à plusieurs domaines et leurs réalisations ont ouvert la voie à d'autres expériences policières à l'échelle de l'Angleterre alors que la police londonienne tentait de régler les problèmes de la métropole. Les forces de police n'ont pas été constituées sans peine. Londres échappait à la compétence de la police. Les réformateurs de 1792 avaient réduit l'opposition des magistrats des paroisses mais Londres défendait jalousement ses pouvoirs policiers et ils devaient lui être reconnus pour que le bill soit adopté.

La nouvelle police et l'État moderne

La formation de la Police métropolitaine a été suivie de vastes réformes législatives visant à normaliser le statut et les pouvoirs de la police à l'échelle nationale. Les principaux actes étaient l'Acte sur les constables spéciaux de 1831 et l'Acte sur les corporations municipales de 1835. Le premier définissait le statut des constables spéciaux et autorisait deux juges de paix ou plus à nommer ceux-ci en cas d'urgence alors que le second remplaçait les anciennes chartes des corporations, définissait les pouvoirs des fonctionnaires municipaux et créait dans chaque municipalité un comité du guet chargé de nommer et de gérer la force de police locale. (Lee, 1971: 274-275)

Les réformes de 1830 ont introduit une politique sociale centralisée qui peut exister uniquement lorsque la personne est perçue comme une entité commune dans tout le pays. Ce principe qui auparavant sous-tendait l'État est maintenant universellement reconnu et sur celui-ci se fondent les propositions de réforme. L'État moderne émergeait au grand jour. Dans cet État, la police était chargée de maintenir l'ordre et de protéger les personnes et la propriété. On pouvait ainsi modifier le code pénal pour que tout le monde ait intérêt à respecter la volonté générale exprimée dans

les règlements de l'État. L'État gouvernait par l'intermédaire des lois mais indirectement. Le Parlement demeurait l'autorité absolue. Les Communes représentaient des personnes compétentes et indépendantes et se faisaient le porte-parole des citoyens, les décisions étant prises à la majorité des voix. La rédaction des lois se fondait sur un système de récompenses et de sanctions. Ainsi, les gens même s'ils étaient libres, devaient se soumettre à la volonté de la majorité s'ils voulaient consolider leur position.

La loi était souveraine. L'Acte sur les corporations municipales a supplanté les chartes féodales. Les comités du guet nommaient et géraient la police municipale et l'État évaluait leur compétence. Les réformes de 1830 ont également assuré le contrôle par l'État des conditions de travail, d'assistance sociale et d'hygiène publique. Les réformateurs avaient posé les jalons de l'évolution des services, notamment la police.

Le mandat de la police moderne doit être étudié dans le cadre du mouvement des réformes. Pendant un siècle, les difficultés reliées au maintien de l'ordre et à la protection de la propriété avaient été énormes. Toutefois, les principes de rationalité, d'humanisme, d'individualisme et de progrès ont tous posé les bases des réformes. La politique de laisser-faire ainsi que les réformes pénale, policière et sociale ont été introduites en même temps. Les principes du droit, la souveraineté du Parlement et la réaction à l'autoritarisme qui règnait en France après la révolution et au protectorat de Cromwell avaient amoindri la tolérance du public à l'égard de la nouvelle police. C'est dans ce contexte que celle-ci a été établie d'abord à Dublin , puis dans la métropole. En tant qu'organisme visible, la police évoluait en fonction du contexte politique. L'examen du rôle de la police dans un second article, en Angleterre, au Canada et aux États-Unis nous éclaire sur le rôle de la police dans les affaires de l'État et de la société contemporaine.

CHAPITRE IV : L'ERE MODERNE

«L'objectif premier de la police est de prévenir la criminalité et le second d'identifier et de punir les contrevenants. C'est sur ces buts que la police doit faire porter ses efforts. En se fondant sur les objectifs assignés à la police, notamment la protection de la vie et des biens, le maintien de l'ordre et la répression de la criminalité, on déterminera si celle-ci remplit bien le rôle qui lui a été dévolue et si ses efforts ont été fructueux». (Guide de formation de la Police métropolitaine)

Vers 1820, la nouvelle police ne constituait que l'un des aspects des vastes réformes touchant les services gouvernementaux. Le programme de réforme était important et reflétait une nouvelle perception des rapports entre le gouvernement et la société anglaise. L'idéologie des whigs fondée sur l'importance, la similitude et la rationalité de l'individu prédominait. Ainsi, après qu'on aurait établi les règles béhavioristes, l'État pourrait guider le comportement dans l'intérêt général. La politique du laissez-faire facilitait grandement sa tâche puisque l'intérêt personnel se traduisait par des gains pécuniaires. Si le commerce est libre et si la demande de biens reflète les besoins d'autres citoyens, chacun pourra maximiser ses profits en satisfaisant à cette demande. L'État devait poser les jalons du marché libre et s'assurer qu'on s'occupait des pauvres. On fixerait également des limites à l'exploitation des enfants. Les citoyens se feraient concurrence dans un milieu où on assurerait leur sécurité et la protection de leurs biens.

On associait également la politique du laissez-faire à la richesse. Ainsi, s'ouvrait l'ère d'expansion et de réforme du secteur public. La réforme fondée sur la logique et l'expérience a engendré une nouvelle centralisation administrative. Les prisons étaient administrées localement mais inspectées par l'État. L'aide aux pauvres était également centralisée (Finlayson, 1970 : 56-58). Comme suite aux réformes, les structures gouvernementales se sont agrandies et l'État a étendu son influence et son contrôle sur les services sociaux. Ces organismes étaient exécutants et avec eux, est né un nouveau langage administratif. Les réformateurs, partisans du laissez-faire, ont défini les objectifs des organismes publics qui reflétaient leur mandat dans le nouveau système social. Après que les bases de l'État moderne ont été jetées, les organismes se sont retrouvés avec une nouvelle structure juridique. L'étude de la police moderne ne repose donc pas sur l'évolution du contrôle social mais plutôt sur la vision des réformateurs qui ont défini son rôle sur la toile du laissez-faire et de l'État moderne. Pour la police, l'aube coïncide donc avec leurs visions.

La police a évolué en fonction des milieux politique et social depuis qu'elle a été introduite dans les États soumis aux traditions britanniques au début du XIX^{e} siècle. Toutefois, le modèle rationnel et la méthode organisationnelle des réformateurs persistent. Ainsi, des auteurs modernes comme John Alderson et Robert Reiner, deux innovateurs ayant des vues très différentes sur le maintien de l'ordre, utilisent une méthode logique et analytique en vue de définir la place de la police dans les contextes social et politique. Ces auteurs rappellent les premiers objectifs de la police lorsqu'ils évaluent celle-ci tout comme les premiers réformateurs préconisaient l'individualisme et le laissez-faire. Cette orientation inattaquable perpétue le mandat initial de la police et permet à celle-ci d'évoluer constamment en fonction des contexte politique et social.

Dans le présent chapitre, une étude rapide de l'évolution de la police au Royaume-Uni, aux États-unis et au Canada peut nous aider à comprendre l'importance de la politique et des attentes de la communauté. Ces trois pays ont en commun des traditions. En raison de la diversité qui existe dans les structures fédérales aux États-Unis et au Canada, nous examinerons brièvement la police américaine, en particulier la police de New York et au Canada, nous traiterons surtout de la police en Ontario.

Le mandat policier original

En 1829, l'idée d'établir une Police métropolitaine n'était pas nouvelle. Depuis près de cent ans, on trouvait à Londres des constables rémunérés. De plus, des services de police bien organisés existaient ailleurs en Europe. Ce qu'il y avait de nouveau, c'était le désir de mettre sur pied un corps de police chargé de prévenir la criminalité et de protéger les personnes et les biens sans remettre en question la politique du laissez-faire des réformateurs. La liberté devait être préservée. La police était subordonnée à la concurrence économique et son rôle était de maintenir l'ordre et non de gêner les rouages de l'économie. Elle ne se faisait pas le protecteur de la classe dirigeante et son mandat était ancré dans une idéologie.

Sir Robert Peel a institué une Commission chargée d'étudier le maintien de l'ordre dans la Métropole en 1828. Peu après la publication du rapport, il a proposé l'affectation graduelle de policiers dans les paroisses aux alentours de Londres. En juin 1829, le Parlement a promulgué une loi en vue d'améliorer la police à Londres et dans ses environs (An Act for Improving the Police in and near the Metropolis) (10 George IV, c. 44). Les détracteurs de la réforme policière ont dénoncé le plan visant à regrouper la police sous la direction d'un ancien militaire, le colonel Rowan et d'un avocat, Richard Mayne, comme étant une tentative de Peel de s'emparer du pouvoir. On avait alors établi des comparaisons avec la police totalitaire de Paris (Lee, 1971 : 246-247).

Rowan et Mayne ont défini la police comme étant des agents du système juridique qui tirent leur force des pouvoirs que leur confèrent les lois anglaises et leur retenue des limites que celles-ci leur imposent (Miller, 1977 : 15). La loi qui établissait la nouvelle police accordait à celle-ci peu de pouvoirs exceptionnels. La police avait des pouvoirs analogues à ceux des autres citoyens mais elle pouvait également appréhender les présumés scélérats. La police que Charles Reith appelait la Police du peuple (Allen, 1953 : 118-120) a assuré la qualité des services en Angleterre. On s'est fondé sur les pouvoirs limités de la police britannique pour comparer ceux-ci à ceux de ses homologues européens. Les policiers britanniques étaient les serviteurs de la loi. Ils exécutaient la loi mais étaient relativement libres d'établir des rapports avec le public qu'ils desservaient et en fait, on les encourageait à le faire. Edwin Chadwick, l'un des artisans du nouveau concept policier, soutenait que la police devrait tenter d'obtenir l'appui du public en dispensant davantage des services, notamment en offrant une assistance sur les lieux d'un accident ou en aidant à prévenir ceux-ci, en assurant la santé publique et en accomplissant d'autres fonctions qui contribuent à maintenir l'ordre sans qu'il faille avoir recours à la force (Miller, 1977 : 107).

Le pouvoir policier se limitait au pouvoir conféré par la loi. Les commissaires se sont montrés prudents même à l'égard des hommes politiques en refusant à la police le droit d'intervenir, même sur demande, à moins que son mandat juridique soit clair. Sur le plan personnel, un constable ne pouvait se mêler de politique. Jusqu'en 1887, il n'avait pas le droit de voter aux élections nationales et jusqu'en 1893, aux élections locales et on s'attendait de lui qu'il demeure impartial dans les débats politiques. De plus, le recrutement et l'affectation des constables étaient conçus de façon à assurer que ceux-ci n'habitent pas dans le secteur où ils travaillaient.

Le rôle juridique de la police complétait les réformes du système de justice pénale et les amendements apportés subséquemment à l'Acte sur la police qui élargissait le mandat policier. En 1853, Frederic Hill, qui suivait les traces des premiers réformateurs dans leur analyse sociale, a évalué comme suit le dossier de la Police métropolitaine dans son ouvrage intitulé Crime: Its Amount, Causes and Remedies.

> «Peu de gens refuseraient d'admettre aujourd'hui que l'exercice du pouvoir par la police a été légitime et que celle-ci n'a pas restreint la liberté des bons éléments dans la communauté mais au contraire l'a élargie en soustrayant ceux-ci dans une certaine mesure aux actions des mauvais éléments; aujourd'hui, personne ne songe à accuser les policiers d'avoir porté atteinte à la liberté des gens honnêtes et pacifiques, car plus on limite la liberté des individus turbulents et malhonnêtes, plus on

s'en trouve bien, la liberté des malfaiteurs asservissant les justes (cité dans Miller, 1977 : 109).» (traduction)

Cela semble confirmer que la police a dispensé les services prévus par les réformateurs. Toutefois, elle ne constituait qu'un des services offerts au public. Les pouvoirs étant établis par la loi et visant à maintenir l'ordre dans la communauté, d'autres auteurs ont dressé un tableau moins flatteur de la police. Le parti pris apparaît dans la correspondance de Rowan dans laquelle le "citoyen respectable" demeure sa préoccupation majeure. Si la loi favorisait les riches ou si les policiers affichaient des préjugés à l'endroit des pauvres, Hill n'en a pas fait état dans son évaluation systématique, comme l'ont fait d'autres critiques. Ainsi, Frederich Engels a écrit ce qui suit :

> « Un policier traitera toujours avec courtoisie un citoyen de la classe moyenne, peu importe ce que celui-ci peut faire, mais un travailleur qui tombe entre les mains de la police sera immédiatement traité brutalement. Le fait que le travailleur soit pauvre suffit pour qu'il soit soupçonné de tous les crimes possibles (Frederich Engels, The Condition of the Working Class in England, 1845, voir Miller, 1977: 122-128).» (traduction)

Si la police devait être impartiale,la question de l'égalité de tous devant la loi était ainsi soulevée avec toutes ses conséquences.

Dans les années 1860, diverses questions se posaient, notamment le parti pris de la loi, le but des services sociaux et ses répercussions sur les différentes couches sociales dans une société capitaliste. Ces questions reflétaient une nouvelle vision de la société qui allait au-delà du crédo individualiste des whigs en ajoutant à leurs demandes d'autonomie initiales le principe d'égalité fondamentale de tous les gens. Le rôle de la police, tel qu'il était défini dans son mandat original, était de maintenir l'ordre au cours de périodes troublées, mais il fallait adapter la définition de ce premier mandat; en effet, la sécurité de qui devait-on assurer? La police ne travaillait pas seule. La loi était-elle un instrument au service de l'élite économique? Dans l'affirmative, la police en tant que service public impartial aux termes de la loi était destinée à être partisane. Devait-elle être loyale envers l'État et tous les citoyens? Dans ce cas, les critiques formulées par les protagonistes de la classe ouvrière mettaient au jour la nécessité de réformes. Ainsi, la police en tant que service impartial pouvait limiter la liberté des plus nantis. Ces contradictions quant à son rôle sont apparues tout particulièrement au cours des années 1840 et 1860 et font encore aujourd'hui l'objet des évaluations de la police. Dans les deux cas, la position de la Police du peuple a placé le débat dans la sphère du corps de police. En tant qu'organisme public exécutant et autonome qui consistait en un constabulariat jouissant de

compétences légales, la Police du peuple était mieux en mesure de définir ses rapports avec la société qu'une police nommé par des dirigeants. À partir de ces critères, l'étude de la police aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni peut nous éclairer sur le rôle possible de celle-ci dans les relations socio-étatiques.

Les États-Unis

Le système d'administration de la justice aux États-Unis a été emprunté à la Grande-Bretagne, mais avec deux différences notables. En Virginie, le pouvoir était concentré entre les mains du juge de paix au cours des Séances trimestrielles générales. Le constable et le shériff à titre de représentants locaux étaient élus tous les ans ou enrôlés au besoin, au cours de l'assemblée des juges de paix qui se tenait au printemps. En Nouvelle-Angletterre, la communauté jouait un rôle plus important et il lui appartenait d'élire tous les ans ses représentants, notamment les shériffs, constables et juges locaux. Le cas de la Virginie nous éclaire sur les différences au sein du système traditionnel d'administration de la justice qui nous permettent de situer le constabulariat dans un contexte américain.

La colonisation en Virginie s'est effectuée en vertu d'une charte royale conférée à la Compagnie de Virginie (1609). Aux termes de cette charte, la Compagnie était habilitée à administrer la colonie et, entre autres, à rendre la justice. Ces compagnies étaient comptables au Board of Trade en Grande-Bretagne. Celui-ci portait ensuite à l'attention du procureur général les questions juridiques nécessitant une réponse du gouvernement britannique. Le gouverneur et le conseil étaient nommés par la Compagnie qui était étroitement reliée à la Couronne par voie des chartes. L'Assemblée qui représentait les hommes libres de la colonie légiférait sur les affaires locales, levait des impôts et représentait auprès du gouverneur les intérêts des colons.

Les Sessions trimestrielles ont été tenues jusqu'à l'époque de Cromwell. Les juges nommés dans toute la colonie étaient des juges résidants. Ceux qui ne pouvaient être présents aux Sessions et qui n'étaient pas exemptés se voyaient infliger une amende. Les juges rendaient compte des affaires survenues dans la colonie, surveillaient la nomination des représentants locaux, notamment les petits connétables et les shériffs, vérifiaient les livres du shériff, examinaient les litiges fonciers et entendaient les affaires civiles et criminelles graves. Les constables étaient au service de cette cour. Nommés au cours des Sessions trimestrielles générales, ils rendaient compte de l'état des services locaux ou étaient chargés d'exécuter les brefs (Rankin, 1965 : 9-12).

Lorsque Cromwell a pris le pouvoir, les cours de comté ont assumé des responsabilités additionnelles qui appartenaient aux Sessions trimestrielles générales. En 1656, l'Assemblée de Virginie s'est éloignée des traditions britanniques en conservant

les Sessions trimestrielles générales alors que Cromwell introduisait le militarisme. Ainsi, le système traditionnel de justice dans la colonie se fondait toujours sur les chartes octroyées à la Compagnie de Virginie. En 1662, les Sessions trimestrielles générales sont devenues la Cour générale et les dates d'instruction ont été modifiées en vue de refléter le mode de vie dans la colonie.

Les gouverneurs jouaient un rôle prépondérant au sein de la Cour générale; ils présidaient les séances, interprétaient la loi et participaient au processus décisionnel. La cour interprétait les lois coloniales, utilisait les jurys pour définir les coutumes et invoquaient la jurisprudence constitutionnelle anglaise. Certains gouverneurs attachaient plus d'importance que d'autres aux lois coloniales. Ainsi, en 1692, le Gouverneur E. Andros faisait primer les lois britanniques tandis que son précécesseur, F. Nicholson, se conformait aux lois coloniales. Ces divergences ont donné lieu à des critiques comme l'illustre le passage suivant écrit en 1698 :

> «La loi qui les régit n'est pas clairement définie. Tous s'entendent pour dire que les deux sources de loi sont les lois anglaises et les actes promulguées au cours des assemblées générales; toutefois, c'est le juge qui applique l'une ou l'autre de ces lois ou les deux selon les sentiments qu'il éprouve à l'égard des partis» (Rankin, 1965 : 16-17) (traductior)

En 1702, Nicholson retourne en Virginie pour remplir son second mandat comme gouverneur pour le compte de la Compagnie de Virginie. Il était devenu plus partial, n'aimait pas son poste et s'est aliéné nombre de colons. A la Cour générale, il soutenait que les colons ne jouissaient pas des libertés traditionnelles octroyées en vertu de la common law parce qu'ils tombaient sous la compétence de la Compagnie de Virginie (Rankin, 1965 : 20-22). Cette position contrevenait directement aux procédures de quo warranto en vigueur à l'époque féodale sauf si les colons sont considérés comme des vilains ou cotiers et non comme des hommes libres, mais reflétait également une dépendance accrue à l'égard des lois anglaises qui coincidait avec la naissance de l'État moderne.

La tension montait. En 1705, le gouverneur a proposé qu'on déclare la Cour générale et la Cour de comté comme étant les seuls tribunaux compétents dans la colonie. Cette proposition a été examinée par le Board of Trade et rejetée parce que la Couronne voulait conserver ses prérogatives royales qui l'autorisaient à entendre les appels et à établir des tribunaux à son gré. Le gouverneur et les membres du conseil colonial faisaient régulièrement fonction de juges au sein de ces cours coloniales.

En 1748, alors qu'elle examinait les lois coloniales, l'Assemblée de Virginie a adopté une loi définissant les procédures

de la Cour générale. Elle a consolidé des précédents comme la pratique établie en 1727 selon laquelle le gouverneur ne devrait pas faire fonction de juge. La loi a été rejetée par la Couronne, mais après que le Conseil et l'Assemblée de Virginie eurent interjeté appel, le Roi a consenti à ce que la loi soit réintroduite avec quelques modifications. Ainsi, on a accordé à l'assemblée coloniale le pouvoir de définir les procédures utilisées dans ces cours.

Le cas de la Virginie illustre l'évolution des premières Sessions trimestrielles générales dans la colonie même si ce système s'est effrité durant la période cromwellienne. Le cas du Massachusetts donne un aperçu différent de l'évolution de ces systèmes. Le peuplement à Plymouth en 1620 se fondait sur le covenant. Ainsi, il appartenait aux colons d'organiser les affaires locales. À la mort du gouverneur, celui-ci a été remplacé par un colon. D'autres colons, élus par la communauté, ont pris en charge les bureaux locaux. L'élection rappelait l'administration des affaires communautaires à l'époque de la cour locale et de la cour du shériff en tournée.

Les réunions des électeurs de la communauté ont été enchâssées dans la charte de la Company of Massachussetts Bay en Nouvelle-Angleterre (1629). Les électeurs envoyaient des députés à la Cour générale de la Compagnie. Durant ces réunions , on discutait de toutes les affaires de la communauté et on élisait les représentants auprès de la Cour générale. On s'attendait que le chef de famille y participe. Cette méthode de gouvernement mettait en valeur l'élection des représentants et la conduite des affaires dans chaque communauté, pratiques qui remontaient à l'Angleterre féodale. Toutefois, l'aspect commercial de la Charte a contribué à transformer cette ancienne coutume. Même si celle-ci émanait de la Couronne, les partenaires habitaient tous dans la colonie, ce qui a entraîné la transmission de facto du pouvoir aux colons. La normalisation et l'examen des chartes après la restauration a cependant mis un terme à cette autonomie. En 1691, le gouverneur était nommé par la Couronne.

Ainsi, dans les colonies puritaine ou en grande partie artistocratique, la structure traditionnelle de gouvernement, notamment les Sessions trimestrielles au cours desquelles on élisait les constables, a survécu. Dans la colonie puritaine, la réunion des électeurs de la communauté était l'organe le plus important et tous les ans, on élisait généralement le constable, le coroner et le shériff. Dans la colonie aristocratique, ce sont surtout les juges qui choisissaient ces officiers mais on acceptait également qu'ils soient élus. Il semble que la partisannerie qui a rendu inefficace le système en Angleterre ait eu moins de répercussions dans les colonies, puisque ces deux colonies étaient relativement homogènes même si elles favorisaient peut-être des factions opposées Outre-Manche.

Les polices américaine et britannique ont donc en commun des traditions. Après la révolution américaine, la division constitutionnelle des pouvoirs n'a eu aucune incidence au niveau local où l'esprit démocratique et la croyance dans la liberté favorisaient les institutions populaires. Alors que le pouvoir de l'État était divisé par voie du système de gouvernement, le gouvernement local devait tirer son origine et sa légitimité de la communauté. Au cours des réunions des électeurs de la communauté, on déciderait de la politique et on élirait les coroners, constables et juges locaux. Le gouvernement local était nettement relié à la politique. L'un des pères fondateurs de la Constitution américaine, James Madison, avait mis les Américains en garde contre la tyrannie de la majorité. L'enchâssement des droits individuels dans les premiers amendements à la Constitution américaine a contribué à apaiser ces inquiétudes.

La croyance dans la liberté et l'importance de la prise en charge par les citoyens de la conduite des affaires publiques, comme le préconisaient Thomas Jefferson et plus tard Andrew Jackson, ont influé profondément sur le gouvernement municipal et par conséquent sur le maintien de l'ordre. Jefferson, un autre architecte de la Constitution, était un partisan fervent de la démocratie. Dans son projet de gouvernement, les citoyens participeraient aux réunions des électeurs de la communauté. Celles-ci avaient des pouvoirs si étendus qu'on les appelait les "communautés politiques autonomes". Les juges, élus par ces communautés se réuniraient pour constituer la cour de comté. Ce projet rappelait le premier Parlement. Au niveau de la communauté, le citoyen participait à toutes les décisions et était chargé de mettre celles-ci à exécution. On élisait quatre représentants locaux, notamment le gardien, le juge de paix, le constable et le capitaine de la milice qui occupaient des charges publiques. À un autre niveau, les gouvernements nationaux s'occupaient de problèmes plus vastes mais le pouvoir résiduel demeurait au niveau local.

Andrew Jackson partageait les valeurs de Jefferson, mais le ton populiste qu'il utilisait était anti-professionnel. Il soutenait que la force réelle de la nation américaine résidait dans le citoyen ordinaire ou généraliste et que le fonctionnaire élu représentait les citoyens de la communauté. Ainsi, le gouvernement local constituait le pilier de l'État puisqu'il reposait sur la participation directe des citoyens.

Les vues de Jackson étaient populaires dans les années 1820 et 1830 et coïncidaient alors avec l'établissement des premiers corps de police urbains. À New York, les grands désordres sociaux de 1830 ont abouti à des propositions en vue d'établir un corps de police modelé sur la Police métropolitaine de 1829. La nouvelle Police de New York reflétait l'influence de la démocratie jacksonienne. L'agent de patrouille était un citoyen choisi par les politiciens locaux pour répondre aux besoins de la communauté. Le maire Isaac Varian a décrit la police en 1839 comme étant une

composante de la collectivité (Miller, 1977 : 17). On considérait que tout citoyen normal et intelligent pouvait occuper une charge municipale. On s'est donc donné une police partisane et politisée dont la vocation était de contrôler les classes inférieures et indésirables. On avait couramment recours à la force pour disperser les foules et les citoyens semblaient avoir accepté que les constables usent de discrétion. Lorsqu'on s'en prenait à la police, on rétorquait qu'il était inévitable que le policier en Amérique soit quelque peu inefficace puisque la liberté était au coeur du génie américain (Miller, 1977 : 16-18).

Un tel engagement idéologique avalisait le pouvoir populaire et menait à une fusion des pouvoirs dans l'électorat municipal afin de protéger le système de freins et contrepoids et ainsi éviter tout abus par l'administration étatique ou fédérale. Le système juridique instituée par la Constitution américaine permettait aux États de limiter les pouvoirs municipaux, mais la foulée jacksonienne renforçait la coutume des assemblées délibérantes dans les plus petites villes et des élections des conseils municipaux et des fonctionnaires municipaux et judiciaires supérieurs dans les plus grandes villes. Le citoyen était l'assise des pouvoirs du gouvernement local, notamment en ce qui a trait à l'administration de la justice et à l'application de la loi. Ce n'est qu'au niveau fédéral et étatique que des tribunaux spécialisés examinaient l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'exécutif.

La corruption qui s'ensuivit a abouti à un mouvement de réforme vers la fin du XIX^{e} siècle. Les défenseurs du bon gouvernement, les progressistes et réformistes ont exigé que le gouvernement municipal soit impartial et efficace. Ils prônaient des conseils plus petits, l'élection d'administrateurs municipaux neutres et le professionnalisme dans la fonction publique municipale, notamment dans le service de police. L'esprit de la démocratie locale était assez solide pour résister à la dissociation de la politique du chef de police. À titre de responsable du maintien de l'ordre dans la municipalité, le maire était chargé de nommer le chef de police. Dans la plupart des petites villes, on continuait d'élire celui-ci. Même de nos jours, la nomination apolitique d'un chef de police constitue l'exception à la règle. En conséquence, des situations comme celle que nous décrit un ancien maire de Minneapolis se sont présentées :

> «Aux yeux de presque toute la nation, Minneapolis est une ville où la qualité de la vie est la meilleure ou presque la meilleure au pays. Un étranger qui examinerait cette ville américaine qui à première vue semble exemplaire aurait du mal à comprendre pourquoi son service de police a été aux prises avec des difficultés aussi énormes durant la majeure partie des années 1970.

> Au cours de cette décennie, sept chefs se sont succédés à la tête du service et le personnel aux postes de commande s'est renouvelé sept fois également. La première campagne que j'ai menée pour le poste de maire en 1979 était dominée par la question de savoir qui devrait diriger la police et comment lui infuser le professionalisme. Le conflit à l'intérieur du service de police a éclaté en 1969 lorsque le chef du syndicat policier qui menait sa campagne sur le thème La loi et l'ordre a été élu maire de Minneapolis (Geller, 1985 : 41)». (traduction)

Aux États-Unis, le lien étroit qui existe entre la police et la politique est un legs de la démocratie jacksonienne. Plus d'une fois des chefs de police ont démissionné pour se présenter à la mairie et plus d'un policier a accédé au conseil municipal. Puisque la police peut jouer un rôle politique, les questions touchant le maintien de l'ordre et de la paix et la sécurité publique sont au centre d'intrigues politiques conduites par le chef de police et le maire. Comme le mandat du chef de police aux États-Unis n'est en moyenne que de trois ans, le lien avec la politique demeure précaire. La Police du peuple aux États-Unis reposait sur la liberté qui allait de pair avec la citoyenneté. Dans les premiers corps de police, il a été difficile d'introduire l'uniforme. L'agent accomplissait les fonctions dont il était investi mais ne voulait pas qu'on le distingue des autres citoyens. L'uniforme symbolisait la perte d'autonomie ou de liberté. Finalement, les premiers agents de police ont consenti à porter sur leur col une étoile en cuivre qui les indentifiait comme policier. Ainsi, le concept du policier-citoyen a été renforcé par les opinions anti-professionnelles de Jackson et l'autonomie chère à l'agent de police.

La poussée vers l'efficacité et le professionnalisme découlait du mouvement de réforme municipal entrepris vers la fin du XIX^{e} siècle. Même si le maire continuait de nommer le chef de police en vertu de la tradition britannique lui conférant l'obligation de maintenir l'ordre dans la communauté, la police a tenté de se définir en tant que profession. Pour pouvoir constituer un corps de police impartial, il fallait d'abord définir son mandat et acquérir les connaissances spécialisées requises pour pouvoir remplir celui-ci. Pour que les fonctions de la police continuent d'être du ressort de la police, il fallait que celle-ci soit professionnelle sinon, le mythe jacksonien du policier amateur l'enfermerait à jamais dans le carcan de la politique.

Afin de lutter contre la malversation, certains États se sont servis des lois pour établir des mandats municipaux tout comme on s'était servi en Angleterre de l'Acte sur les corporations municipales. Dans le Missouri, le gouverneur a été habilité à nommer le chef de police de Saint Louis. Ces mesures ont permis de

dissocier le chef de police et par conséquent, le corps de police de la politique municipale.

L'impartialité de la police en Angleterre a contribué à accroître le désir d'autonomie de la police aux États-Unis. Les deux polices étaient très différentes. La nouvelle police en Angleterre était composée de citoyens qui étaient les serviteurs de la loi. Son pouvoir était également conféré par la loi. Les commissaires de la Police métropolitaine étaient comptables au gouvernement central. Dans d'autres municipalités, un comité du guet contrôlait la police. Les constables portaient l'uniforme et pendant les quarante premières années d'existence du service n'étaient pas autorisés à voter. La police devait rester à l'écart de la politique. De plus, les hommes politiques ne devaient pas se mêler des décisions d'un constable touchant l'application de la loi. Aux yeux des tribunaux, le constable était un agent de la paix chargé d'appliquer les lois. Aux États-Unis, la Police du peuple et la politique se confondaient. Par conséquent, le professionalisme était primordial dans la définition du mandat policier. Ainsi, la définition d'un mandat clair et l'acquisition des compétences nécessaires pour remplir celui-ci mettrait la police américaine à l'abri de la désagrégation. Des organismes nationaux comme le FBI qui ne sont pas autant associés à la politique locale constituent donc un important modèle d'application de la loi aux États-Unis.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'automobile, le crime organisé, la technologie de l'information , l'expertise judiciaire ainsi que le criminel anonyme et mobile sont tous devenus des symboles importants du mandat policier. Par ailleurs, en raison des risques reliés à l'intervention dans les situations de crise, les citoyens ont tourné leur regard vers la police. Le citoyen compétent qui parvenait à relever ces défis était maintenant vu comme un surhomme ou le diable incarné. Les vues de Jackson se concrétisaient. Toutefois, le professionalisme de la police a également creusé un fossé entre celle-ci et la communauté. En se distançant de la politique, la police s'éloignait également de l'appui de la communauté et devenait plus vulnérable aux stéréotypes et symboles populaires. Les mises en garde de De Jouvenel concernant l'image publique des dirigeants distants et les répercussions sur la légitimité de l'État ou vice-versa, se répercutaient dans la police américaine.

La loi agissait comme contrepoids au lien étroit entre la police et la politique. Avec l'arrivée du juge Warren à sa présidence, la Cour suprême est intervenue en vue de définir les méthodes policières qui s'imposent lorsque les droits d'un citoyen sont menacés. Des décisions telles que celle rendue dans l'affaire Miranda ont contribué à attirer l'attention sur la gestion et la formation policières. La responsabilité imputée au policier qui outrepasse ses pouvoirs et au service fautif dans le tri ou la formation des policiers constitue un autre contrôle juridique.

Comme suite à la Révolution américaine, l'individualisme est devenu une valeur centrale du gouvernement avant qu'il transforme les systèmes politique et social en Angleterre. Aux États-Unis, on peut invoquer les droits individuels contre la police. Ainsi, les poursuites contre la police pour mauvaise conduite sont passées de 1 556 en 1967 à 8 007 en 1976. Au cours de cette période, les actions en cour fédérale pour atteinte aux droits civiques ont augmenté encore plus (McDonald, 1985 : 228). En conséquence, la direction des corps de police a adopté une position défensive et plus rigide et ce strict professionnalisme a encore plus isolé la police.

Les sociologues et criminologues s'intéressent donc de plus en plus à la police. Dans la foulée des premiers réformateurs anglais, ils utilisent des techniques empiriques et rationnelles en vue d'évaluer la police conformément à ses objectifs originales comme le maintien de l'ordre ou à des aspects de son mandat comme l'application de la loi et la répression de la criminalité. Le lien étroit qui existait entre la police et la politique communautaire signifiait que la Police du peuple pouvait s'adapter aux méthodes organisationnelles et politiques locales. En 1969, James Q. Wilson a décrit cette souplesse dans son ouvrage intitulé Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities. À la même époque, la police a fait l'objet d'études exhaustives. Certains chercheurs se sont interrogés sur les objectifs de la police. Les ressources publiques sont-elles bien utilisées lorsqu'on a une police répressive? La police devrait-elle se concentrer sur les problèmes identifiés au cours de l'analyse d'actes criminels? Herman Goldstein a mis au point une méthode axée sur les problèmes qui se fondait sur son expérience au sein de la police de Chicago ainsi que sur ses recherches subséquentes et son évaluation des programmes policiers (1977; 1979). D'autres comme Robert Trojanowicz ont étudié les répercussions des patrouilles pédestres sur les relations sociopolicières et le maintien de l'ordre (aucune date).

Les recherches de ces spécialistes des sciences humaines ont influé profondément sur le maintien de l'ordre aux États-Unis. En offrant un appui technique aux prétentions des professionnels de la police voulant qu'ils possèdent des compétences spécialisées, ces spécialistes ont fourni à la police une base favorisant sa dissociation de la politique. La mise en oeuvre de moyens de recherche et d'évaluation au sein du service de police a donc contribué à renforcer la position de l'administrateur de police.

L'écart entre les attentes politiques de la communauté ou du fonctionnaire local élu d'une part et les objectifs et coûts des programmes policiers d'autre part offre une perspective intéressante à partir de laquelle on peut étudier l'évolution de la police d'aujourd'hui. La force de la démocratie jacksonienne est à l'origine des liens fondamentaux entre la police et la politique. Les contrôles juridiques limitent l'action policière dans la mesure

où celle-ci touche les personnes, mais il s'agit de contrôles externes. La police américaine a donc dû se fonder sur le programme de réforme de 1830 pour se protéger contre la politique.

Dans ce contexte, les récentes tendances vers une police axée sur la communauté prenaient un nouveau sens. G. Kelling en a noté les conséquences sur le plan politique lorsqu'il a écrit : "Lorsque la police travaille de concert avec les communautés et partagent avec les citoyens la responsabilité de maintenir l'ordre au sein de la communauté, elle puise dans celle-ci l'autorité morale pour travailler efficacement" (1985). L'ancienne fusion des pouvoirs au niveau local réapparaît mais sous une nouvelle forme. Si les policiers parviennent à se faire reconnaître comme professionnels et travaillent de concert avec la communauté en vue de recruter des adeptes, ils se rapprocheront inévitablement de la politique. Les événements survenus à Newark, dans le comté de Baltimore et à Flint illustrent ce point. En ce qui a trait à la police et au leadership policier, il faut établir un juste équilibre entre les intérêts communautaires et les services offerts au public de façon à compléter et non à miner le processus politique local. En tant que participant légitime au processus politique protégé par les valeurs d'égalité et d'impartialité et qu'agent de la répression, la police doit faire preuve de prudence pour ne pas ébranler les valeurs politiques fondamentales.

Le maintien de l'ordre au Canada et au Royaume-Uni

Le Canada et le Royaume-Uni n'ont pas subi l'influence de la démocratie jacksonienne. Les réformateurs anglais plus radicaux des années 1830 avaient parfaitement conscience de l'importance de l'autonomie locale pour la vitalité du régime. Ainsi, Arthur Roebuch qui a servi brièvement dans le Bas-Canada a mené la lutte pour la réforme municipale en Angleterre. Il préconisait le remaniement des limites municipales et le suffrage pour tous les citoyens possédant au moins 10 livres sterling. Charles Buller a été influencé par la description faite par Alex de Tocqueville de l'importance de la démocratie locale aux États-Unis. (Voir Hansard, British Parliament 36, 698-701, 20 février 1837 et Crook, 1965). Ainsi, on est redevable aux Américains pour la transmission des pouvoirs au gouvernement municipal et la normalisation du pouvoir municipal en vertu de l'Acte sur les corporations municipales. Cette influence qui s'est exercée après les réformes policières de 1829 a facilité la définition de la Police métropolitaine en tant qu'agent impartial aux termes de la loi puisqu'elle était comptable au gouvernement central avant que les réformes municipales aient été amorcées. Reconnaissant le gouvernement municipal, les réformes subséquentes entreprises à l'extérieur de la Métropole ont placé la police sous la tutelle des comités du conseil municipal. Le gouvernement central conservait toutefois le pouvoir d'examiner le rendement de la police municipale.

Au Canada, le gouvernement local a son origine dans les réunions des électeurs de la municipalité qui se déroulaient aux États-Unis et dans l'importance que les réformateurs anglais attachaient aux institutions municipales. C.F.J. Whebell, dans une analyse audacieuse du premier gouvernement local en Ontario intitulée "The Upper Canada Councils Act of 1841 as an Instrument of British Policy" (1986) (non publié) traite du rôle prépondérant des réformateurs anglais dans l'élaboration d'un système de gouvernement municipal dans la province en 1849. Au dire de Whebell :

> «En fait, on pourrait sans exagération considérer l'Acte de Baldwin de 1849 et les lois connexes comme l'apothéose de la réforme municipale anglaise conçue dans les années 1830» (1986 : 64). (traduction)

En Angleterre et en Ontario, les institutions municipales élues et dotées d'un mandat juridique ont été influencées par l'importance attachée à la démocratie locale aux États-Unis. Toutefois dans ces deux pays, le contexte n'est pas le même. La démocratie jacksonienne n'a pas franchi les frontières. En Grande-Bretagne et en Ontario, la Couronne demeurait le symbole de l'État et le Parlement souverain. Même si sur la scène politique on a mis l'accent dans les trois pays sur l'individu, en Grande-Bretagne et en Ontario, une élite contrôlait les ficelles du pouvoir par voie des institutions politiques traditionnelles. Ainsi, la police du peuple du Grand Londres a été transplantée plus fidèlement dans les municipalités au Canada qu'aux États-Unis.

De plus, une police nommé par les dirigeants qui était modelée sur le Royal Irish Constabulary a joué un rôle important quant au maintien de l'ordre dans les colonies britanniques, notamment les Prairies canadiennes, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve. Cette police était chargée par la Couronne de maintenir l'ordre dans les régions où les traditions britanniques et la loyauté à la Couronne ne pouvaient être tenus pour acquis. Au Canada, on a eu recours à cette police pour maintenir l'ordre avant le peuplement de l'Ouest et durant la ruée vers l'or dans le district de Caribou et pour neutraliser les marins qui faisaient la fête à Saint-Jean. Puisque les rapports de la police nommée par des dirigeants et la communauté diffèrent fondamentalement des rapports entre la police du peuple et la communauté, ces polices doivent être évaluées séparément.

L'évolution de la police en Ontario

La police municipale relève de la compétence des provinces. Pour illustrer l'évolution de la police canadienne, nous prendrons l'exemple de l'Ontario. L'évolution de la police en Ontario recoupe celle des autres colonies anglaises en Amérique du Nord mais non celle des provinces de l'Ouest qui faisaient surtout appel

aux ressources de la Police fédérale, laquelle était modelée sur le Royal Irish Constabulary.

Comme les colonies américaines et l'Angleterre rurale, l'Ontario était administrée au niveau local par des juges de paix siégeant aux Sessions trimestrielles générales, mais contrairement aux colonies américaines et à l'Angleterre, ces juges étaient nommés par le gouverneur en consultation avec l'élite coloniale habitant à Toronto. Les juges de paix habitaient dans les districts ou municipalités où ils accomplissaient leurs fonctions et assuraient un lien entre la capitale et les vastes colonies.

Les juges de chaque district et plus tard de chaque comté se réunissaient tous les ans au mois de mars pour nommer un haut connétable et des constables pour chaque municipalité ainsi que d'autres représentants locaux. Le système traditionnel a été mis sur pied en 1784 et confirmé par force de loi en 1792. En plus des Sessions trimestrielles générales au niveau du comté, on a autorisé les municipalités à tenir des réunions en vue d'élire des officiers locaux, notamment les constables et de régler des questions de politique locale comme la hauteur des clôtures ou le marquage du bétail. L'afflux des Loyalistes qui revendiquaient le maintien de leur gouvernement local a imposé cette dualité. On a pris note pour la première fois en 1790 des réunions des électeurs de la communauté. En 1793, toute municipalité comptant plus de trente maisonnées était autorisée à règler ses affaires au cours de ces réunions. On élisait deux gardiens chargés de surveiller les affaires de la municipalité.

Le juge de paix local et le constable du comté ou district assuraient le lien entre la municipalité et les Sessions trimestrielles générales. Ils assistaient aux réunions des électeurs de la communauté afin d'assurer que les chefs de famille réglaient leurs affaires conformément aux lois et élisaient les fonctionnaires requis. Si ceux-ci ne le faisaient pas, le constable en rendait compte au cours des Sessions trimestrielles générales et les juges de paix nommaient aux postes officiels vacants des citoyens du district.

Les Sessions trimestrielles générales utilisaient également l'enquête. Les gardiens rendaient compte des affaires survenant dans leur municipalité. Si le juge de paix désirait évaluer l'état des routes de la municipalité, connaître les faits entourant des litiges fonciers ou l'état des comptes, il pouvait charger le constable d'obtenir ces renseignements et de les lui communiquer au cours de la séance. Ainsi, les juges contrôlaient les affaires administratives locales et pouvaient imposer leur volonté.

Le constabulariat était peu structuré. Les hauts connétables comme les constables étaient nommés au cour des Sessions trimestrielles générales. Ces constables relevaient du haut connétable, ce qui n'était pas le cas des constables élus par la

municipalité. Nombre d'entre eux étaient des taverniers. Ils étaient tous assermentés comme agents de la paix par des instances supérieures et étaient tenus d'appliquer la loi. En général, le contrôle des réunions des électeurs de la communauté visant à assurer que ces postes soient comblés permettait également d'assurer qu'on se conformait à la loi.

Les premiers efforts accomplis en vue d'établir un constabulariat rural remontent à 1855. A ce moment-là, on avait proposé à maintes reprises d'établir un constabulariat provincial composé de constables nommés au niveau local et dont la nomination comme constables provinciaux serait confirmée par le lieutenant-gouverneur avant de faire l'objet d'un examen par l'inspecteur provincial nommé pour chaque district ou comté. L'organisation du Royal Irish Constabulary avant que celui-ci devienne centralisé s'est effectué de façon semblable. Cette proposition n'a jamais abouti. Son principal défenseur, John Stanfield MacDonald avait préparé un projet de loi pour la législature ontarienne en 1870, mais il a été défait avant que le projet soit adopté. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, on trouvait en Ontario des traces du système de constabulariat rural.

Dans les villes, les premières municipalités appelées conseils de police étaient autorisées à nommer les constables. Ceux-ci étaient recrutés après les élections municipales annuelles et étaient souvent licenciés l'année suivante si d'autres politiciens étaient élus. Les whigs et les torys étaient actifs dans la politique provinciale et municipale. En général, la police faisait preuve de partisannerie dans le conflit comme elle l'avait fait pour la politique locale aux États-Unis.

Cette corruption a amené l'élite provinciale à réagir. Celle-ci dominait les Sessions trimestrielles générales par voie de la nomination des juges de paix et des magistrats. En 1858, elle contrôlait de plus en plus le maintien de l'ordre dans les villes. Cette année-là, en vertu de la loi provinciale (21 Vic. c.99), toutes les villes et municipalités devaient établir un bureau de police dans lequel le magistrat ou maire déciderait des affaires reliées à l'administration de la justice. (Comme en Angleterre et aux États-Unis, on conférait au maire le statut de juge de paix chargé de maintenir l'ordre dans la municipalité). On a également ordonné à ces municipalités de nommer une commission de police, qu'on ne doit pas confondre avec les premiers gouvernements municipaux appelés conseils de police, en vue de gérer la police locale. Le conseil était toujours chargé de nommer et de destituer des membres du corps de police mais seule la commission pouvait suspendre un membre. Le maire, le recorder et le magistrat de police étaient tous membres de la commission. Le recorder et le magistrat qui étaient des fonctionnaires judiciaires subalternes étaient nommés par le gouvernement provincial. Les commissions soustrayaient la police à l'influence directe des politiciens en la plaçant sous le contrôle du système du justice provincial. En

1873, lorsque la cour du recorder a été abolie et que la ville ou municipalité est tombée sous la compétence du comté avoisinant à des fins judiciaires, le juge de la cour de comté a remplacé le recorder au sein de la commission. L'année suivante, on a modifié les dispositions afin que les villes et petites municipalités puissent avoir un corps de police local si celui-ci était géré par un comité du conseil. Dans les plus grandes villes, les commissions de police demeuraient en place.

Durant les années 1880 et 1890, les membres du constabulariat en Ontario ont fait pression sur le gouvernement provincial pour qu'on change leur statut. Les constables dans les zones rurales et les petites municipalités voulaient accroître leur statut professionnel en formant un constabulariat provincial. On attribuait au manque de contrôle des petits corps de police urbains et de comté par le gouvernement provincial l'insuffisance du maintien de l'ordre. Lorsqu'ils ont présenté leur rapport au gouvernement, les membres affirmaient que l'Ontario était au moins quarante ans en retard sur la Grande-Bretagne. On faisait allusion à l'Acte sur les corporations municipales de 1835. On faisait ressortir la nécessité pour le gouvernement provincial de contrôler le constabulariat à l'extérieur des corps de police bien organisés des villes et municipalités.

Ainsi, l'Ontario a hérité les institutions municipales élues qui étaient modelées sur les réunions des électeurs de la municipalité. Les Loyalistes ont voulu être reconnus dans la nouvelle colonie. Les réformateurs anglais qui étaient influencés par l'opinion américaine voulant que les institutions municipales favorisent grandement la liberté de la population, ont utilisé leur influence politique pour établir à l'échelle de la province un système municipal par voie de l'Acte de Baldwin de 1849. Lorsque les municipalités ont été établies, elles ont commencé à suivre la voie de la police partisane en adressant une pétition à la législature coloniale au début du XIX^{e} siècle. Les troubles sociaux et religieux qui éclataient ont forcé l'élite provinciale à réagir. La démocratie jacksonienne demeurait vivace au sud de la frontière. Comme suite à une modification de l'Acte sur les institutions municipales, le police a été dissociée de la politique dans les villes et municipalités. La gestion quotidienne de la police relevait alors d'un conseil de commissaires de police dominé par des fonctionnaires judiciaires. La perception de la police comme serviteur impartial de la loi a été imposée aux municipalités par voie des changements structuraux apportés au mandat juridique des municipalités. Le recrutement d'officiers de l'armée à la retraite comme chefs de police a contribué à renforcer ce modèle de police et c'est ainsi qu'on a établi des méthodes de gestion très structurées et un code de discipline explicite et que le constable est devenu conformément à la tradition britannique un officier de justice. Le concept de police du peuple demeurait puisque la municipalité engageait et licenciait le constabulariat. Toutefois, sur les plans administratif et opérationnel, les administrateurs de

police ont concentré leur attention sur les services dispensés par la police, le fonctionnement interne du service et la loi. Sauf quand on lui a conseillé d'imiter le modèle de la police du Grand Londres ou de suivre les principes énoncés par Peel, la police était à l'écart de la communauté.

La recherche d'une police professionnelle et impartiale a engendré des changements dans l'Ontario rural. L'établissement d'un corps de police provincial en 1909 et sa dispersion graduelle à l'échelle de la province ont contribué à combler les lacunes dans la police rurale. En 1870, ce corps de police fournissait aux petits services de police ou au constabulariat rural des services d'enquête lorsque des criminels spécialisés menaient leurs activités dans leur secteur. A une époque où chaque banque possédait sa propre monnaie, la contrefaçon est devenue un problème courant.

En 1903, le corps de police provincial dispensait des services dans le nord de l'Ontario où il tentait de maintenir l'ordre à l'époque de la ruée vers l'or. Il a grossi rapidement à la fin de la Première Guerre mondiale. Sous l'habile direction du major-général V.A.S. Williams qui recrutait les hommes revenus de la guerre, le corps de police a remplacé dans le sud de l'Ontario le constabulariat rural dans les comtés où les constables ne constituaient pas un organisme policier cohésif. Durant la crise de 1929, l'organisme provincial a continué de grossir et en est venu à incorporer la patrouille routière et les garde-chasse.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Police provinciale de l'Ontario était responsable de l'application de la loi dans la plupart des régions rurales de l'Ontario. Les membres étaient engagés par la province et affectés à des détachements à l'échelle de la province. Les municipalités pouvaient négocier pour que l'organisme provincial plutôt que le service de police local dispense des services de police municipaux. Cela illustre encore la tolérance de la population à l'égard de la police centralisée dans la province. Tant que les membres avaient belle prestance, se montraient justes et appliquaient la loi sans parti pris, ils demeuraient à l'écart de la politique locale. La police nommée par les dirigeants et la police du peuple de Reith se sont pratiquement fusionnées lorsque la police provinciale contractuelle s'est substituée à la police municipale.

Durant les années 1960 et au début des années 1970, le conflit opposant la police municipale qui voulait contrôler sa propre police et la police provinciale qui dispenserait des services moins chers, voire gratuits avait fait son temps. On a ordonné aux petites municipalités de remplacer les petits services de police par un organisme plus professionnel, la Police provinciale et plus tard, lorsque la pression politique s'est accrue, on leur a fait miroiter des avantages économiques afin de les inciter à le faire. L'autonomie municipale était au centre du débat et on y opposait

les demandes de services de police professionnels et normalisés à l'échelle de la province. Les résultats étaient peu concluants. Par conséquent, on a créé une Commission de police de l'Ontario en présumant que les normes de police consituaient une responsabilité provinciale, ce qui a mis un terme à toute confrontation directe. Cette commission composée de trois personnes nommés par le gouvernement provincial et dirigée par un juriste était chargée de contrôler les appels touchant à la discipline ainsi que l'importance et la compétence professionnelle des corps de police municipaux et pouvait faire des commentaires sur l'opportunité du financement. Ainsi, les normes professionnelles étaient applicables aux services municipaux et aux politiciens locaux. L'étude de la municipalité et les changements structuraux de 1858 se manifestaient de nouveau mais cette fois une commission provinciale possédant des garanties juridiques qui l'isolent de la polititique partisane vérifierait le rendement des municipalités locales. La police en tant que service offert au public devait être dissociée de la politique locale puisqu'elle doit appliquer la loi sans aucun parti pris et relever du système de justice ou de ses représentants à l'échelle provinciale. (Reference under the Constitutional Questions 20 O.R. [1957] Court of Appeal).

En Ontario, le gouvernement provincial n'a pas hésité à se prévaloir de ses pouvoirs législatifs pour dissocier la police de la politique locale et l'existence d'une élite provinciale a facilité sa tâche. L'appareil législatif maintenait le contrôle de l'administration de la justice par l'élite et plus récemment, veillait à ce que la politique locale ne mine pas l'objectivité des services de police locaux. Une méfiance à l'égard de la politique pour les questions touchant les droits et les biens des personnes semblait apparent. Il semble qu'on reconnaissait l'importance d'une police impartiale en plus de la demande fondamentale voulant que la police n'abolisse pas unilatéralement les services de police locaux. La centralisation du contrôle reconnaissait d'emblée ces deux facteurs. (L'introduction du gouvernement régional illustre encore le statut particulier accordé à la police. Même si elle était nécessaire sur le plan administratif, la réforme municipale était tellement changeante politiquement qu'elle compromettait l'avenir du gouvernement conservateur dans la province).

Police [illegible]mée par les dirigeants

Dans l'Ouest du Canada, l'acceptation de la Gendarmerie royale du Canada en tant que police provinciale et municipale a suivi le même cheminement qu'en Ontario. Mandataire des dirigeants, la Gendarmerie dispense des services professionnels aux communautés; elle ne fait toutefois pas partie intrégrante de celles-ci et elle n'est pas régie par les politiciens locaux dans la prestation quotidienne de ces services. Les ententes établissent le niveau de service et les discussions entre les chefs des services locaux et les fonctionnaires municipaux, la forme que la prestation de services revêtira. Toutefois, les ressources spécialisées et les

questions de discipline et de commandement continuent de relever du service de police. Ainsi, la police est dissociée de la communauté qu'elle dessert et de la partisannerie.

La police au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la réforme policière s'appuyait également sur une demande de services policiers professionnels et uniformes. Depuis le XIX^{e} siècle, le gouvernement central était habilité à inspecter les services de police locaux. Ce pouvoir a contribué à soutenir en Ontario la demande de hauts connétables chargés de fournir des services professionnels semblables. Au fil des ans, l'urbanisation, la mobilité de la population et la mise au point d'outils spécialisés d'identification et d'enquête ont fait du policier spécialisé et formé un atout. Celui-ci peut maintenant être plus efficace dans une communauté anonyme. La spécialisation et les problèmes reliés aux ressources financières et aux conditions locales ont mené les administrateurs publics à songer à des entités régionales. Dans les années 1960, l'Angleterre au premier plan, de même que l'Ontario étaient aux prises avec la régionalisation des services de police. Cette nouveauté a froissé davantage la susceptibilité des communautés et cette tension persiste toujours. Au même moment, dans les villes d'Angleterre, la mosaïque ethnique se transformait rapidement et à ce moment les changements structuraux pâlissaient devant les changements sociaux. En Ontario, la réaction de la communauté a mis fin à la réforme régionale obligatoire. Dans les nouvelles municipalités, on a établi des services de police régionaux. La réforme structurale a alors permis de nommer une nouvelle génération de policiers. Évitant la crise sociale qui sévissait en Angleterre, ces nouveaux corps policiers sont devenus d'importants centres d'essais pour les programmes sociopoliciers.

En Angleterre, le défi que présentait la prestation de services policiers justes dans une ethnicité multiple ne comprenant pas les aspects plus vastes du sytème juridique ou social plaçait la réforme structurale dans une atmosphère de crise. En tant que serviteurs impartiaux de la loi, les policiers devaient maintenir l'ordre. Lorsqu'ils faisaient partie de la Police du peuple, ils étaient membres de la communauté et quelques pouvoirs seulement les distinguaient des autres citoyens. Les troubles sociaux ont mis à l'épreuve la police. Il a fallu réévaluer les relations sociopolicières en raison des transformations sociales et de l'instabilité politique et sociale qui s'ensuivit. Il s'agit d'un problème fondamental. Pour répondre aux besoins de la nouvelle communauté diversifiée et de l'ancienne communauté menacée, la police doit réexaminer son mandat. En 1830, les réformateurs ont tenté de remanier les programmes sociaux en vue de relier le potentiel de l'État moderne à la vision de liberté qu'évoque le laissez-faire. Ils voulaient apporter des changements au système de justice pénale, à l'hygiène publique, à l'assistance sociale, aux méthodes d'embauchage, au droit criminel et mettre sur pied un

nouveau service de police qui contribuerait grandement à réaliser leur vision en maintenant l'ordre. Ce mandat touchait non seulement à l'application de la loi mais également au contrôle de la pollution atmosphérique, aux normes relatives aux logements à bon marché pour les pauvres ainsi qu'à l'application de l'Acte sur les maladies contagieuses et de la libération conditionnelle (Miller, 1977 : 18). En tant que généralistes en étroite relation avec le public et serviteurs impartiaux de la loi, la Police métropolitaine se voyait conférer un mandat de taille, celui de prévenir la criminalité et de maintenir l'ordre.

Au cours des années 1960, on a connu de vastes réformes structurales fondées sur des facteurs financiers et la rentabilité de la spécialisation. Par voie de la loi, l'État moderne a transformé la structure municipale afin que les gouvernements locaux puissent administrer et fournir des services sociaux importants aux régions. La police ne constituait que l'un de ses services. Les réformes administratives n'ont pas pu répondre aux nouveaux besoins sociaux. Pendant 150 ans, les services sociaux ont grossi tout en définissant et redéfinissant leur mandat en fonction des besoins sociaux qu'ils identifiaient en se fondant sur leurs compétences techniques. La police constitue l'un de ces services mais contrairement aux services sociaux avec ses compétences techniques limitées, elle fait fonction de généraliste dans ses rapports avec la communauté. A côté du fossé qui existe entre le mandat original de la police dans le programme de réforme et l'autonomie et la complexité de la foule de services sociaux et juridiques d'aujourd'hui, l'établissement des services au cours des années 1830 et 1840 semble être d'une extrême simplicité. En raison du rôle particulier qui est confié à la police, il faut repenser les relations sociopolicières. En Angleterre, les policiers demeurent des généralistes même si on conserve l'image d'agent de la paix spécialisé, qui provient surtout des États-Unis. D'une part, les relations sociopolicières sont mises à rude épreuve parce qu'elles constituent le lien le plus visible entre la société et l'État et d'autre part, parce qu'en tant que généraliste, la police ne peut que blesser les susceptibilités des professionnels des organismes sociaux modernes qui visent des objectifs moins généraux. Il reste à savoir quel rôle la police doit jouer lorsqu'on tente de déterminer comment le gouvernement devrait s'adapter au milieu social moderne.

En tant que corps généraliste en étroite relation avec les communautés, la police est le premier service à faire face aux problèmes sociaux. Si en leur qualité d'agents de la paix impartiaux et de citoyens, les policiers assument un rôle important dans la recherche de solutions aux problèmes sociaux, ils minent leur autonomie juridique et s'ils ne le font pas, ils se dissocient de leur responsabilité relative au maintien de l'ordre. Si les policiers assumaient un rôle aussi vaste, qui les contrôlerait? Quelle serait leur position à l'égard de la loi et de la politique? Il n'est pas surprenant de constater que des ouvrages récents sur

le maintien de l'ordre en Angleterre nous éclaire sur ce problème. (L'ouvrage intitulé Policing Freedom de John Alderson et la série d'articles édifiants qui a paru dans le numéro d'hiver 1987 du British Journal of Criminology ne constituent que deux exemples). Alderson offre d'assimiler la police au corps politique et d'intégrer celle-ci aux communautés en vue de prévenir la criminalité. Afin de conserver le statut de la police dans la structure juridique de l'État moderne, Alderson déclare que la police a toutefois le devoir de faire respecter la loi aussi longtemps que possible et également celui de faire connaître aux gouvernements les limites de la primauté du droit dans les faits. Cela n'empêche pas de reconnaître que le concept de primauté du droit est inextricablement relié aux sociétés démocratiques (Alderson, 1979 : 200). Afin de pouvoir étudier cette question, il a dû revenir aux principes de l'État moderne, l'aube qui avait vu la naissance de la nouvelle police. Il s'agit de conserver la liberté et de discuter du rôle des policiers dans le contexte social moderne non seulement en tant qu'officiers de justice mais également en tant que généralistes chargés de maintenir l'ordre dans la communauté. Il est essentiel d'examiner d'abord les exigences en matière de changement et de sécurité ainsi que les répercussions d'un équilibre au niveau des relations subséquentes entre l'État et la société, dont il a été question au chapitre 1. L'époque féodale a-t-elle quelque chose à offrir? Peut-on discerner une vérité avant l'aube des temps?

CHAPITRE V : LEADERSHIP POLICIER : RÔLE, POSSIBILITÉS ET PROBLÈMES

«...Nous avons vu que l'anomie ne peut durer. Elle engendre non seulement le chaos mais un vide qui attire les forces les plus brutales. Nous avons également vu les traces de ces forces et leur arrogance dans le monde contemporain. Je me contenterai de dire que je crains que le chemin qui mène à l'anomie ne reveille Behémot et Léviathan et qu'une nouvelle vague de totalitarisme ne déferle sur le monde.

...Après tout, Berlin en 1945 n'illustre pas seulement l'anomie mais découle également d'un processus amorçé par des tendances anomiques et des réponses totalitaires... (p. 159)

... Nous avons permis ,à tort, que cette grande force de progrès soit utilisée pour justifier la marginalisation et l'exclusion. Les politiques économiques et sociales peuvent et doivent toujours être guidées par la recherche des meilleurs chances de vie possibles pour tous les membres de la société. La majorité des citoyens devront donner s'ils ne veulent pas tout perdre et ceux qui veulent la liberté par-dessus tout devront également y travailler. L'ordre et la loi constituent la clé.» (Dahrendorf, 1985 : 161) (traduction)

L'équilibre entre l'ordre et la liberté contrecarre la demande effrénée d'autonomie individuelle. En prenant comme exemple Berlin pour illustrer une période d'anarchie, soit la période entre la défaite du nazisme et l'arrivée des forces d'occupation, Dahrendord a décrit les troubles de cette époque. Il a conclu que l'ordre est à la base de la liberté et de la possession de biens personnels et que c'est l'État qui assure l'ordre par voie d'une foule de règlements et d'institutions juridiques. Et, au risque de se répéter, ces institutions doivent constamment s'adapter pour répondre aux besoins des citoyens.

En 1985, au cours des conférences Hamlyn données à l'Université de Londres, Dahrendorf a traité du problème de la violence dans la société. Il a soutenu que l'une des sources de la violence est l'exclusion sociale des marginaux par la classe dominante afin de protéger ses intérêts. La participation des marginaux comme citoyens à part entière dans une société démocratique est essentielle à la survie de la société. Il s'agit fondamentalement d'une question de droit et d'ordre. Comment l'État perçoit-il la société lorsqu'il assure l'ordre par voie des lois? Comment les citoyens perçoivent-ils l'État qui régit implicitement ou explicitement leur conduite? Comme de Jouvenel le

faisait remarquer, cet aspect des relations socio-étatiques est dominé par le rôle et les gestes de la police.

Dahrendorf reconnaît les nombreuses facettes des relations socio-étatiques, notamment l'importance de la loyauté envers les institutions actuelles, la distribution des richesses qui permet de participer à la production et le maintien de l'ordre qui assure des relations cordiales. Puisque la loi définit la capacité d'exercer le pouvoir au nom de l'État démocratique moderne, il soutient que celle-ci doit être révisée et mise à jour afin que les institutions continuent d'inspirer la loyauté du public ou s'adaptent pour tenir compte des nouveaux besoins sociaux. Si les institutions ne s'adaptent pas et si les marginaux ne sont pas intégrés à la société libérale, alors l'État applique la loi au nom de la classe dominante.

Le maintien de l'ordre qu'on assure en intégrant dans la société tous les membres comme citoyens à part entière constitue un prolongement logique des principes qui sous-tendent la société démocratique. Cela renforce également la proposition de Alderson voulant que la police protège le processus démocratique. Sans le maintien de l'ordre qui permet d'opérer des changements, l'État met un frein à ceux-ci et la tension s'accroît entre l'État et la société. Pour favoriser la liberté dans un tel contexte, l'ordre maintenu ne plaira peut-être pas à l'élite ou à la classe dominante, mais elle doit offrir à tous la chance de participer. Lorsqu'on refuse aux marginaux la chance de participer aux changements dans l'État, ils risquent fortement de menacer la paix dans la société, s'ils veulent être reconnus.

Dahrendorf se fonde sur le cadre rationnel des premiers réformateurs anglais et leurs valeurs, notamment l'individualisme et la liberté ainsi que sur le contexte juridique qui sous-tend notre compréhension du principe d'égalité dans l'État démocratique. Il se fonde donc sur les structures utilisées par les réformateurs des années 1830 et 1840 lorsqu'il examine les problèmes policiers d'aujourd'hui comme la violence individuelle, l'insécurité et les tensions découlant du pluralisme de la société moderne.

L'administrateur policier d'aujourd'hui

Le statut de la police influe directement sur la possibilité pour l'administrateur de police de jouer un rôle actif dans les relations socio-étatiques changeantes. L'administrateur de police d'aujourd'hui possède les qualités requises pour traiter les problèmes reliés à l'application de la loi. On a exploité les techniques de gestion moderne afin de tirer parti le plus possible des ressources et des deniers publics limités. On dispose également d'outils organisationnels en vue d'évaluer les programmes, d'affecter le personnel et d'appuyer la planification. L'administrateur de police doit également pouvoir communiquer avec des gestionnaires d'autres services publics, des politiciens locaux

et des citoyens. Ces outils et ces aptitudes sont analogues à ceux d'autres gestionnaires des secteurs public et privé si l'application de la loi est considérée comme étant l'objectif de l'organisation.

Lorsqu'il accomplit cette lourde tache, l'administrateur de police ne peut pas toujours consacrer le temps ou les efforts nécessaires pour comprendre la valeur ou les répercussions systémiques de mesures policières particulières. De tels facteurs peuvent être rejetés comme appartenant à la théorie ou alors être éclipsés par le conflit. Pour que la police puisse relever le défi présenté par Dahrendorf, l'administrateur doit d'abord être sensible et attentif aux tensions qui existent dans les communautés desservies.

En tant que généraliste tentant de combler l'écart entre les citoyens et l'État, la police est bien placée pour contrôler les problèmes généraux de la société. Contrairement aux médecins, juristes ou plombiers qui sont spécialisés dans un domaine particulier, les policiers accomplissent depuis 1829 un travail à facettes multiples en ce qui a trait aux relations avec la communauté.

La tendance vers le professionalisme dans l'application de la loi, les enquêtes criminelles et le règlement des conflits aboutissait à un mandat étroit pour la police. Cette tendance qui se dessine tout particulièrement aux États-Unis reflète une tentative de fournir à la police un mandat fondé exclusivement sur les compétences. Si un tel mandat est établi, les policiers pourraient être dissociés de la politique tant que leurs actions relèvent de leurs compétences techniques. Les patrouilles dirigées et le triage d'appels illustrent les secteurs possibles de compétence professionnelle auxquels on pourrait faire allusion.

Le vaste mandat policier exigerait de l'administrateur qu'il soit conscient du rôle de la police dans les contextes politique et juridique. Celui-ci devrait également connaître les problèmes touchant les communautés desservies, les cadres structural ou local et savoir comment réagir pour qu'on puisse opérer des changements tout en maintenant l'ordre dans la communauté. Un tel mandat outrepasse la compétence de l'administrateur de police actuel mais relève toutefois de ses attributions sociales et exigerait qu'on ajoute une nouvelle dimension à la formation policière et qu'on évalue soigneusement le statut de l'administrateur de police dans la société. Si ce mandat était accordé à la police, celle-ci pourrait maintenir l'ordre, prévenir la criminalité et protéger la vie et les biens des citoyens sans outrepasser son mandant juridique. Il faudrait également assurer qu'on ne se serve pas du maintien de l'ordre pour justifier la collecte de renseignements qui menacerait la liberté politique et individuelle.

Le rôle de l'administrateur de police (États-Unis)

Les possibilités du leadership policier sont assujetties aux contextes structural et juridique dans lesquels évolue l'administrateur de police et varient même à l'intérieur des traditions de la Police du peuple aux États-Unis et au Royaume-Uni. Aux États-Unis, sauf dans les municipalités où le chef de police a été dissocié de la politique par les sociétés pour le bon gouvernement vers la fin du XIX^{e} siècle, le cadre policier demeure étroitement relié à la politique. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les liens étroits entre la police et la politique reposaient sur la force de la démocratie jacksonienne. Le gouvernement local est la pierre angulaire de la démocratie. Tous les citoyens doivent y participer et c'est ainsi qu'ils en viennent à éprouver de la loyauté envers leur communauté et leur pays. L'importance accordée à la politique locale est la source du pouvoir exercé par les édiles et les hauts fonctionnaires municipaux. L'appui communautaire donne à la charge de l'un de ces fonctionnaires, le chef de police, son caractère légitime. En tant que fonctionnaire supérieur élu de la corporation municipale, le maire est chargé de maintenir l'ordre. Comme nous l'avons vu à Minneapolis, lorsque les policiers en tant que citoyens se mêlent de politique et que le chef de police est comptable au public, la gestion policière pose des problèmes. En Californie, un chef de police a transformé le service local afin de mieux prévenir la criminalité. Le succès qu'il a obtenu en a fait une menace aux yeux du maire. On a finalement déjoué les manoeuvres politiques visant à licencier le chef de police, mais au détriment d'innovations policières subséquentes. Le chef n'a pas eu la force d'exploiter l'appui pour sa défense et de poursuivre ses réformes. Ainsi, le lien étroit entre la police et la politique a influé directement sur le leadership policier.

Les possibilités du leadership policier aux États-Unis

En préconisant un mandat professionnel fondé uniquement sur les compétences techniques de la police, le cadre policier jette les bases de la crédibilité personnelle et professionnelle au cas où la scène politique devenait orageuse. La vulnérabilité politique fait donc ressortir l'importance d'établir un mandat policier spécialisé. Si l'on ne reconnaît pas les compétences techniques, la politique et les croyances jacksonniennes dans la polyvalence des citoyens menacent l'administrateur de police, comme l'illustre la courte durée du mandat des chefs de police américains, qui est en moyenne de trois ans.

Récemment, alors qu'on a mis de nouveau l'accent sur l'importance de l'appui communautaire pour l'efficacité policière, les programmes sociopoliciers ont ajouté une nouvelle dimension à la position de l'administrateur de police. Les efforts des spécialistes des sciences humaines en vue d'examiner et d'évaluer les programmes policiers ont soulevé des questions fondamentales.

Herman Goldstein s'est demandé pourquoi on s'attarde à réagir à chaque incident criminel plutôt que d'analyser les statistiques criminelles et identifier les causes des incidents tout en orientant les ressources vers la solution des problèmes. Lorsque la police connaissait les causes des problèmes, elle pouvait alors établir les priorités en conséquence. L'administrateur de police était ainsi en mesure d'orienter les ressources à son gré (Goldstein, 1977).

Les expériences sur la police réactive ont démontré les possibilités de l'analyse de la criminalité et de l'affectation des ressources en vue de traiter les problèmes reliés au crime. L'administrateur de police consultait les politiciens municipaux, et affectait les ressources policières à des problèmes communautaires particuliers. Ces mesures menées de concert avec les politiciens et fondées sur des statistiques de la criminalité ou des plaintes du public comportaient des avantages politiques et policiers. Ainsi, le lien étroit entre la police et la politique peut constituer un atout pour l'administrateur de police. A Newark (New Jersey), la personne qui a introduit ces méthodes d'affectation souples a rapidement accédé à la mairie.

Une autre facette des relations sociopolicières qui a influé directement sur le leadership policier est l'ensemble de programmes conçus pour réassocier le policier à la communauté, comme l'illustre R. Trojanowicz dans sa célèbre évaluation de la patrouille pédestre à Flint dans l'Etat du Michigan (aucune date). Ces programmes établissent les ressources policières particulières, un petit bureau de quartier ou un agent de patrouille au sein de la communauté. On présente aux résidents le personnel policier qui s'occupe des plaintes et problèmes. Le policier a certains pouvoirs discrétionnaires pour répondre aux besoins de la communauté. L'autonomie a engendré des résultats intéressants. Certains policiers étaient connus pour pouvoir arranger les choses, ce qui les a mis en évidence sur la scène politique et l'un d'eux aurait même fait partie du conseil municipal. L'administrateur de police a également dû donner suite aux plaintes du maire voulant qu'un agent se soit joint à la communauté lorsque celle-ci a organisé un piquet de grève devant la mairie pour critiquer l'inertie du conseil. Les relations sociopolicières se traduisent également par un appui politique durant les négociations annuelles touchant le budget de la police municipale. La ville de Flint paie ses agents par voie d'une surtaxe publique. Dans d'autres villes, la population a protesté lorsque le conseil municipal a menacé de réduire le budget de la police car les services à la communauté allaient en souffrir.

Les progrès récents axés sur l'affectation sélective des ressources et les rapports sociopoliciers ont transformé la position de l'administrateur de police. A partir des données utilisées pour évaluer les programmes de la police quant à son mandat juridique et à son mandat plus vaste, qui est de dispenser

des services, l'administrateur peut documenter les réponses de la police aux demandes de la communauté. Les résultats renforcent l'influence politique de la police. En raison des liens étroits qui existent entre la police et la politique aux États-Unis, le travail de l'administrateur de police est relié à la politique. Le concept de leadership policier varie donc. La loi contrôle l'exercice du pouvoir mais la politique permet d'utiliser le pouvoir qu'on retire de l'appui ou de l'insécurité de la population pour établir la présence policière. Les relations entre le maire et le chef de la police locale sont donc extrêmement importantes.

Dans certaines villes comme Battle Creek, Michigan et Madison au Wisconsin, on a fixé des limites à la stratégie politique, même si cela s'est probablement fait involontairement. La police a mis sur pied des conseils communautaires qui aident à établir des politiques en matière de prévention de la criminalité (Brown, 1985 : 75). Comme suite à la participation du public, l'administrateur de police doit maintenant négocier les politiques autrefois imposées et les besoins en ressources policières acquièrent une certaine crédibilité politique. Ainsi, un programme de prévention criminelle qui a déjà été ébauché par des membres en vue dans la municipalité a du poids sur le plan politique lorsqu'il est présenté au conseil municipal. L'aspect politique de la gestion policière est de nouveau mis en évidence mais cette fois-ci, la police est intégrée à la communauté.

Aux États-Unis, le leadership policier préconise le professionalisme de la police en vue de dissocier celle-ci de la politique. Par ailleurs, il doit assurer et maintenir l'acceptation de la police par le public si ce n'est que pour des raisons budgétaires. Dans le milieu changeant de la politique, l'administrateur de police se dissocie de la politique en raison des limites juridiques imposées à l'exercice du pouvoir par les policiers. Les exigences juridiques et les constatations importantes des spécialistes des sciences humaines touchant la modification et l'évaluation de programme policier apportent de l'eau au moulin des professionnels en faisant contrepoids aux estocades de la politique. La souplesse avec laquelle on peut nommer les membres des conseils de police, mettre sur pied des patrouilles pédestres locales et affecter les ressources de la police préventive constitue une ressource politique. La connaissance des possibilités de ces initiatives politiques influera profondément sur les relations socioétatiques. Le leadership policier doit exploiter les possibilités de la police sur le plan politique en vue de promouvoir la paix à long terme dans la communauté. Il faudra tenter sérieusement d'établir qui la police dessert et comment la société perçoit celle-ci. Si le rôle principal de la police est de maintenir le bien-être des riches et des milieux d'affaires, celle-ci devra escorter ces gens dans les banques, établir des patrouilles pédestres au sein de communautés riches et nommer des représentants des chambres de commerce membres principaux des conseils. Toutefois, si le rôle de la police est de

desservir les citoyens respectueux des lois, d'autres priorités s'imposent. En établissant ces priorités, le leader policier examinera les vastes fonctions de la police reliées à la prestation de services ainsi que les priorités touchant l'affectation des ressources internes rares. Il faudra tenter de concilier les liens politiques et la prestation de services en vue de maintenir l'ordre dans la communauté.

Le rôle de l'administrateur de police (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, le leadership policier se manifeste dans un cadre institutionnel bien défini. Le contrat passé avec l'État garantit que la police ne se mêle pas de politique, assujettit l'agent aux lois et réduit la souplesse de l'administrateur de police quant à la mise en oeuvre des politiques nationales ou locales. La Police métropolitaine avec ses agents impartiaux placés sous la direction d'un commissaire qui est comptable au gouvernement central a ouvert la voie aux services de police qui s'établissaient. Sur la scène nationale, le ministre de l'Intérieur continuait de s'intéresser aux services de police locaux alors que ceux-ci étaient établis dans tout le pays. Par l'entremise de l'Inspecteur du Constabulariat, on contrôlait leur importance ainsi que la pertinence du matériel, du logement et d'autres ressources matérielles. En tant qu'agent de la paix remplissant son mandat juridique, le policier tombait directement sous la compétence des tribunaux. Le maire ou gardien de chaque municipalité continuait d'être responsable du maintien de l'ordre mais le Comité du guet établi aux termes de l'Acte sur les corporations municipales était responsable de l'administration du service de police local. Toutefois, le chef du service contrôlait les opérations policières en vertu de l'Acte sur la police de 1964. Ainsi, une vaste structure institutionnelle définie légalement prévoyait une place pour la police à l'extérieur de la politique municipale partisane.

Contrairement à l'administrateur de police américain, son homologue britannique n'a pas besoin de créer le mythe du professionalisme pour promouvoir des compétences techniques particulières pour le service de police. Les opérations policières qui relèvent exclusivent du chef du service sont sujettes à maints tiraillements lorsque les membres du Comité du guet et le chef du service local tentent de déterminer l'étendue de l'autonomie policière, les différends pouvant être tranchés par le ministère de l'Intérieur comme cela s'est d'ailleurs produit. En conséquence, on a établi à l'intention des services de police locaux des lignes directrices contenues dans les circulaires du ministère de l'Intérieur. Un tel arbitrage contribue à dissocier la police de la politique locale en isolant les administrateurs de police, ce qui est quasi inconcevable pour leurs homologues américains et se reflète également dans l'évolution des carrières des administrateurs de police au Royaume-Uni.

Au début, l'autonomie policière excluait la police de la politique. Jusque dans les années 1870, le policier ne pouvait se mêler de politique et ne pouvait même pas voter. A ce moment-là, la présence obligatoire du tiers des membres du comité du guet local comme membres du système judiciaire est venue greffer les valeurs juridiques à l'administration de la police. Les policiers peuvent maintenant voter mais ne peuvent se mêler ouvertement de politique. L'impartialité demeure une valeur fondamentale de la police en plus du pouvoir original conféré au policier aux termes de la loi.

Cette tradition a favorisé la sécurité des administrateurs de police. Isolé de la politique par la loi et la structure institutionnelle, le statut de la police est assuré. L'efficacité du service, l'analyse de la pertinence des ressources policières à l'échelle nationale et l'application équitable de la loi constituent des questions essentielles pour l'administrateur de police. Toutefois, dans une fascinante étude des valeurs policières faite par Raymond Cochrane et Anthony Butler en 1980, on a constaté que les valeurs de la police et des citoyens américains se recoupent davantage qu'en Grande-Bretagne. En fait, il semble que les valeurs des citoyens britanniques se rapprochent davantage de celles des policiers américains que des policiers britanniques (Cochrane et Butler, 1980 : 210). L'étude a révélé qu'au fil des ans la police a adopté des valeurs qui diffèrent quelque peu de celles de la communauté, mais que la police britannique partage des valeurs qui diffèrent passablement de celles de la communauté qu'elle dessert, surtout en ce qui a trait aux relations humaines et aux justifications individuelles. Plus tard, Alderson a laissé entendre que les valeurs policières accentuaient les compétences techniques dans les interventions alors que les citoyens évaluent la police en fonction de ses qualités humaines (Alderson, 1985 : 28). Malgré les stéréotypes, Cochrane et Butler ont constaté que les policiers ne sont pas plus conservateurs ou réactionnaires que les autres citoyens. Les valeurs de la police britannique semblent refléter la perception qu'on se fait du policier en tant qu'agent appliquant la loi. Par ailleurs, même si la police américaine est un peu plus individualiste que les citoyens qu'elle dessert, on a constaté qu'elle partageait des valeurs avec ceux-ci. Cette différence se traduit dans les relations entre la police et la politique.

Il appartient donc à l'administrateur de police britannique de combler l'écart entre les perceptions de la police et celles des citoyens. Si les valeurs reflètent des priorités, la police impartiale qui oeuvre à l'écart de la communauté tout en desservant celle-ci sera moins sensible aux changements communautaires que son homologue américain qui est étroitement associée à la politique. (Pour des commentaires intéressants sur cette question, voir Reiner, 1985).

La réponse britannique à ce défi illustre la position juridique et structurale différente dans laquelle les leaders policiers au Royaume-Uni se sont retrouvés. Après l'adoption de l'Acte sur la police en 1964, un désaccord entre les autorités policières locales et les chefs de service au sujet de la définition d'opérations policières a abouti à la mise sur pied d'un comité tripartite national composé d'administrateurs de police, de politiciens et de fonctionnaires gouvernementaux qui étaient chargés d'étudier ce problème. Finalement, en vertu de la circulaire 114/1983, le gouvernement a reconnu le besoin d'ententes négociées :

> «La commission de police a un rôle important à jouer quant à la formulation et à l'analyse des objectifs et des priorités établis par le service ...La commission de police et le chef du service doivent veiller ensemble à ce que les objectifs et les priorités qu'ils ont établis se fondent sur le bon sens professionnel et reflètent les désirs et les besoins des citoyens qu'ils desservent» (Morgan, 1985: 73). (traduction)

Entre-temps, les émeutes de Brixton en 1981 et le rapport de Lord Scarman en 1982 ont abouti à la loi sur la police et les preuves criminelles (The Police and Criminal Evidence Act). La proposition de Lord Scarman voulant qu'on constitue des comités en vue de combler l'écart entre la police et la communauté locale a été enchâssée dans la loi le 1er janvier 1985. Aux termes de l'article 106, après consultation avec le chef du service, la commission de police est habilitée à établir la façon appropriée d'obtenir les opinions des citoyens sur des questions touchant le maintien de l'ordre dans le secteur et d'obtenir leur collaboration en vue de prévenir la criminalité. En 1986, des conseils sur la prévention criminelle avaient été établis dans tout le pays, souvent au niveau du district à l'intérieur des territoires desservies par la police.

Ces conseils étaient composés de représentants des comités du guet locaux, de la police, des banques, des sociétés immobilières, des chambres de commerce, des bureaux de poste et d'agents d'assurance ainsi que de représentants de services d'assistance sociale, notamment les services de probation, les bureaux de consultation populaire, les groupes d'aide aux victimes, les groupes confessionnels, de jeunesse et de la santé (Circulaire 1985/2). On fait parvenir au Comité du guet et au chef du service le procès-verbal des réunions.

Il semble que les conseils aient deux fonctions principales. Pour la police, ils permettent d'obtenir l'appui de la communauté pour les programmes de prévention criminelle. Pour le gouvernement national, ils permettent aux communautés locales d'établir les priorités policières et par l'entremise de services coordonnateurs, de réduire le coût global pour le gouvernement. Dans les régions où

il ne s'est produit que peu de troubles, les citoyens s'interrogent sur leur utilité. La police impartiale semblait satisfaisante. Toutefois, dans les endroits qui ont connu des désordres sociaux et des émeutes, on estime que ces conseils peuvent combler l'abîme entre la police et la communauté. Vu le rôle possible de ces conseils dans les opérations policières, la plupart des chefs de service semblent réservés lorsqu'ils évaluent ceux-ci. Morgan croit toutefois que les conseils continueront d'exister en raison de l'appui que leur accorde le gouvernement central (Morgan, 1985: 74). Compte tenu de l'évaluation faite par Margaret Simey, présidente de la Commission Merseyside, les administrateurs de police doivent relever un défi politique: « En fait, la situation est devenue explosive en raison de l'incapacité de la Commission de police d'assumer ses fonctions politiques afin d'assurer que les citoyens consentent à ce que la police maintienne l'ordre parmi eux» (Alderson, 1985: 28). Cette responsabilité ajoute une dimension politique qui nécessite une réponse réfléchie des conseils sur la prévention criminelle.

Les possibilités du leadership policier (Royaume-Uni)

Contrairement à l'administrateur de police américain, son homologue britannique doit oeuvrer à l'intérieur d'un cadre institutionnel pour que le leadership policier s'impose. Suite à la demande de Mayne voulant que la police n'agisse que conformément à la loi, les relations sociopolicières se fondent sur un mandat juridique. Plutôt que de réagir à l'intrusion d'autres éléments dans les opérations policières, l'administrateur de police devrait encourager la participation de tous les membres de la communauté ou du plus grand nombre possible au sein des conseils sur la prévention criminelle. Comme aux États-Unis, ces conseils joueront un rôle important dans la définition d'une communauté typique pour la police. Cependant, si on ne préconise pas l'ouverture d'esprit, cela reflète la perception du mandat du service de l'administrateur de police britannique. Sur le plan politique, cette décision est au coeur de la définition du leadership policier au Royaume-Uni. Toutefois, contrairement aux États-Unis, quoiqu'on fasse, le gouvernement central se réserve le droit de réviser le processus et l'administrateur de police est protégé par la loi et demeure à l'abri de la politique.

Le rôle de l'administrateur de police (Canada)

Le Canada n'a ni la complexité des institutions de Grande-Bretagne ni la vulnérabilité politique des États-Unis. Les services de police impartiaux sont considérés comme étant la norme. Au Québec où le maire a toujours contrôlé grandement le service de police municipal, la police subit les contrecoups de la politique. Toutefois, depuis la fin des années 60, on a établi des contrôles structuraux en vue de dissocier la police de la politique.

Comme suite à l'acceptation de services impartiaux, on a reconnu que les services relevant d'une autorité centrale étaient analogues aux services municipaux pourvu que le conseil municipal puisse négocier avec la province les conditions touchant la police municipale. Dans l'Ouest canadien, la Gendarmerie dispense des services de police municipaux dans nombre de communautés. En Ontario, la Police provinciale fournit des services semblables. Ces corps de police s'occupent de contrôler leur personnel. Les chefs des détachements locaux discutent des activités d'application de la loi avec la commission de police locale, mais le contrôle et la discipline au sein du détachement sont assurés par celui-ci. Le coût du maintien de l'ordre reflète les ressources affectées sur une échelle établie de concert avec les gouvernements fédéral et provinciaux. En conséquence, on a accepté un service de police extérieur qui se conforme aux valeurs d'une police impartiale et qui est contrôlé uniquement par l'importance de son budget. Même alors, les services provinciaux chargés de contrôler l'efficacité des services locaux imposent des restrictions. (Vous trouverez un article intéressant sur les relations entre la centralisation des services de police et les valeurs démocratiques dans Berkley, 1970).

L'administrateur de police municipale est isolé de la politique locale par les commissions de police. Dans les plus grandes villes, celles-ci sont définies par les lois. Au sein de ces commissions, les politiciens locaux ne constituent qu'une minorité alors que les juristes et représentants provinciaux sont majoritaires. Par l'entremise des conseils locaux de commissaires de police, l'administrateur de police est davantage dissocié de la politique que son homologue britannique. Conformément aux traditions britanniques, la Commission de police de l'Ontario contrôle également l'efficacité des services de police municipaux, les normes professionnelles et les méthodes administratives du corps policier. Dans les municipalités où les politiciens commencent à influencer la commission de police locale, l'organisme provincial continue de contrôler l'autonomie et l'efficacité du service municipal.

Ces garanties structurales sont complétées par des garanties juridiques. Au Canada, la police a adopté de la Grande-Bretagne la définition de l'agent de la paix comme étant un officier de justice autonome. Ainsi, il appartient aux tribunaux de contrôler l'exercice du pouvoir par les policiers afin de s'assurer que celui-ci est conforme à la loi, mais les politiciens n'ont pas droit d'intervenir. Conformément à ce principe, toute communication ou directive transmise par les politiciens aux commissions de police doit être publiée dans le rapport annuel du service. L'administrateur de police au Canada est davantage dissocié de la politique partisane que son homologue britannique. Il serait intéressant de déterminer s'il existe un fossé entre les valeurs de la police et celles de la communauté canadienne comme Cochrane et

Butler l'ont constaté dans leur étude sur la Grande-Bretagne et les États-Unis.

Les possibilités de l'administrateur de police (Canada)

Au Canada, la police n'a pas connu l'urbanisation rapide et les désordres sociaux qui ont provoqué des crises dans les services de police britanniques et américains. L'élite traditionnelle en Ontario a limité les possibilités de la démocratie locale. La politique ne joue même pas un rôle important dans l'élection des politiciens municipaux. Ainsi, la dissociation de la police et de la politique protège surtout l'administrateur de police des décisions arbitraires du politicien municipal élu.

Dans ce contexte relativement sûr, l'administrateur de police peut à l'exemple de son homologue américain mettre à l'essai divers programmes policiers. En raison de la structure hiérarchique de la plupart des services de police canadiens, on n'accepte pas d'emblée l'usage de la discrétion pour les questions disciplinaires et administratives. Les évaluations des besoins précèdent l'établissement des mini-postes. On sait que les patrouilles pédestres renforcent les relations sociopolicières mais en raison de la rareté des ressources, les administrateurs de police se réservent le droit de les changer de secteur, selon les priorités. Des agents de patrouille ont été réprimandés parce qu'on avait jugé qu'ils avaient dérogé au code disciplinaire traditionnel touchant la communauté locale. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, les retombées politiques de bonnes relations avec la communauté ne sont pas essentielles à la survie des administrateurs de police. On peut tirer des avantages financiers de l'appui communautaire , mais il n'en demeure pas moins que l'efficacité des ressources policières et du mandat juridique de la police est assurée. En fait, l'exemple du service du Grand Toronto qui a cédé aux pressions de la communauté lorsque le service a menacé de fermer un mini-poste montre que l'appui communautaire, une fois obtenu, n'a que peu d'incidence sur le budget global de la police. Le désir de mettre à l'essai de nouveaux programmes, une fois que les citoyens ont accepté en général la police, n'est pas aussi fort qu'aux États-Unis. Par contre, les possibilités du leadership policier sont plus nombreuses que celles dont disposent les administrateurs de police américains et britanniques.

A l'abri de la politique, jouissant d'un mandat juridique clair tout en oeuvrant dans une société où on accepte les expériences du genre américain et où on connaît bien les résultats de ces expériences, l'administrateur de police peut tirer le maximum des deux traditions. Celui-ci est libre de mener des initiatives axées sur la participation de la communauté avec ou sans l'appui des politiciens locaux. Cela n'empêche pas la coordination du travail entre la police et le politicien municipal ou la mise sur pied de conseils sur les relations sociopolicières. Les administrateurs de police ont été influencés par l'expérience

américaine et ont entrepris de mener des projets axés sur la collectivité et la prévention criminelle tout en s'en tenant à la structure hiérarchique et à leur politique de dissociation de la politique. Ainsi, en ce qui a trait aux organismes extérieurs, le leadership policier revêt souvent la forme d'orientation plutôt que de négociation.

Au Canada, pour que les possibilités du leadership policier puissent se réaliser, les administrateurs supérieurs de police doivent analyser sérieusement la question. On pourrait fort bien faire des pressions par voie de groupes d'intérêts en vue d'obtenir une politique publique et cela ne constituerait en rien une menace. Alors qu'une nouvelle génération d'administrateurs accède aux postes de commande à l'intérieur du service de police, l'affectation des ressources policières internes et la divulgation de renseignements au public par voie des médias se sont transformées. Le défi que constitue le leadership policier repose sur la définition du service de police. Le professionalisme étroit axé sur les compétences techniques et la capacité d'intervention compte des adeptes. Sous l'influence américaine, l'intervention dans les situations de crise, l'application de la loi et la mystique qui les entoure imposent une vision de la police qui échappe à celle-ci. Par ailleurs, la Police du peuple qui maintient l'ordre par voie des services offerts au public compte également des adeptes. Vu les difficultés reliées à l'affectation de ressources financières peu abondantes et à l'accroissement des dispositions dans les contrats de travail, l'administrateur de police devra choisir entre divers styles de gestion lorsqu'il dressera la liste des priorités.

Une autre dimension dont de plus en plus d'administrateurs de police sont conscients entre dans la définition de la police. Il s'agit du rôle de la police dans toute la gamme des relations socioétatiques. Les conseils sur les relations sociopolicières au Royaume-Uni et aux États-Unis fournissent un modèle dont les administrateurs de police peuvent tirer parti en vue de répondre aux besoins des Canadiens. Des questions fondamentales viennent à l'esprit. Qui devrait participer? Que doit être la communauté desservie par la police et pourquoi celle-ci joue-t-elle un rôle important dans la réalisation du vaste mandat policier qui consiste à maintenir l'ordre? Quelle forme la participation doit-être revêtir? La police devrait-elle travailler en collaboration avec d'autres groupes? Devrait-elle contrôler les mesures prises? Pourquoi son choix est-il important? Influe-t-il sur le statut de la police dans la communauté? Dans l'affirmative, nous éclaire-t-il sur l'étendue de la participation que la police permettra? Ces questions et les réponses nous éclaireront sur les principes qui sous-tendent les perceptions par la police des relations sociopolicières. Les mesures ou les expériences qui en découleront influeront sur les relations sociopolicières et à long terme sur le maintien de l'ordre dans la communauté.

Jusqu'à présent, les administrateurs de police au Canada ont eu l'occasion d'intervenir dans des situations de crise touchant la police contemporaine. Ils ont connu les problèmes reliées au pluralisme dans les villes, à l'augmentation des groupes économiquement et socialement marginaux et à la violence découlant du terrorisme international, du crime organisé et de l'anomie. On a donc introduit et contrôlé des patrouilles pédestres, des bureaux de quartier et les polices réactive et préventive dont l'incidence varie en grande partie en fonction du style de gestion interne. Pour pouvoir assumer un rôle de leader dans les questions politiques épineuses qui touchent de près leurs homologues britanniques, les administrateurs de police doivent être disposés à bouleverser la structure interne de la police. Le style de gestion reflète souvent la capacité et le sytle d'une organisation dans ses rapports avec le milieu externe. Au Canada, il sera plus facile d'établir les possibilités du leadership policier après que les administrateurs de police auront déterminé volontairement et soigneusement ce que doit être un service de police. Les dissociations juridique et structurale réduisent la menace politique. La proximité de la culture américaine légitime les expériences et nous donnent de nombreuses idées. Une saine gestion et peut-être la chance nous a permis d'éviter les bouleversements et l'atmosphère de crise engendrée par les récentes émeutes raciales en Grande-Bretagne et la violence aux États-Unis. Le contact avec des politiciens et la communauté permettrait d'examiner des questions fondamentales comme le maintien de l'ordre et de faciliter ou tout au moins de ne pas étouffer les forces de changement dans l'administration canadienne.

La police contemporaine

Les États démocratiques modernes qu'on a étudiés ont en commun l'importance attachée à la primauté du droit. Le cadre juridique définit comment l'État exerce le pouvoir sur la société. Aux yeux de la loi, tous les citoyens sont égaux. Ainsi, les droits individuels, la propriété privée, la liberté de choisir et la concurrence économique constituent des valeurs fondamentales de notre société. Le mandat juridique de la police reflète ces valeurs. La loi définit et contrôle le pouvoir policier, tous les citoyens sont en théorie égaux et aussi longtemps qu'ils se conforment à la loi, ils sont libres d'agir à leur guise. La loi impose des limites à la discrétion et au contrôle individuel de la propriété privée. Lorsqu'on a contrevenu à la loi, on peut alors établir l'ordre.

Ce modèle officiel établit le contexte général pour le maintien de l'ordre, mais celui-ci varie en fonction de la communauté. La loi établit des normes mais l'incidence de celles-ci sur les divers groupes ethniques, classes sociales ou groupes d'âge peut varier grandement. En maintenant l'ordre, la police concilie deux réalités, notamment la diversité et le principe d'égalité.

La pénurie de ressources policières constitue un autre facteur. Les administrateurs de police ont dû être économes et aux États-Unis ont été contraints de se servir des appuis politiques dans les négociations budgétaires. On a introduit des programmes en vue d'utiliser au maximum les ressources policières, notamment le triage des appels, la détermination du niveau de réussite probable avant d'affecter des enquêteurs ou de poursuivre des affaires devant le tribunal et l'affectation des ressources policières. Dans les secteurs public et privé, ces mécanismes budgétaires et opérationnels relèvent de la direction. Vu la visibilité des appels en vue d'obtenir des services policiers et l'émotion qui s'y rattache, le triage des appels provoque un débat public sur les priorités de gestion.

Un tel débat dans une société capitaliste a influé directement sur la structure du service de police. Ceux qui ont de l'argent peuvent avoir recours à la police privée. En raison de la demande accrue de sécurité, la police privée est devenue une industrie florissante. W. Walsh et E. Donovan (1985) décrivent l'utilisation de cette police par le promoteur de Starrett City à New York. Lorsque le parc résidentiel a été terminé, les locataires étaient protégés par une firme de sécurité privée. L'accès était contrôlé. Le taux de criminalité était inférieur à celui de la communauté avoisinante et les locataires ont menacé de partir si on s'en remettait de nouveau aux services de police publics. Les locataires avaient troqué leur liberté individuelle et leur vie privée contre la sécurité.

À Montréal, une riche ville de la Communauté urbaine a établi son propre corps de police qui assure des services en plus de ceux qui sont offerts par le Service de police de la C.U.M. Ces agents responsables de l'application de la loi étaient toujours présents, apportaient aux résidants un sentiment de sécurité et agissaient indépendamment du Service de police de la C.U.M. De temps à autre, une tension existait entre les deux services et il fallait définir leur compétence respective. Le corps de police de banlieue était payé par les résidants de la communauté et reflétait par conséquent leur liberté de choisir. À un niveau plus local, la plupart des villes comptent de riches enclaves où les résidants ont recours à des services de sécurité ou des gardes de sécurité qui contrôlent leur résidence pendant les périodes de vacances.

Ainsi, l'administrateur de police doit coexister avec les services de sécurité et de police privée chargés de dispenser des services en plus des services réguliers offerts à la communauté. L'étendue de cette police privée préoccupe certains administrateurs de police. Même si ces organismes peuvent être composés en grande partie d'anciens policiers retraités, il ne s'agit pas d'organismes professionnels. Les services qu'ils dispensent sont moins coûteux que ceux fournis par les services de police publics. Parce qu'ils protègent la propriété privée et interviennent sur des propriétés privées, les membres de la police privée ne sont pas assujettis aux

mêmes contraintes juridiques que les agents de la paix. Au Canada et au Royaume-Uni, ces organismes privés sont régis par l'État. Comme le pluralisme prend de l'importance dans les villes, l'administrateur de police devra examiner la nature des services de police et du contrôle social public et privé exercé par l'État et les communautés sur les territoires desservis par la police.

Résumé

On peut relever le défi que consitue la diversité en remontant à l'aube de l'État moderne alors que les communautés étaient habilitées à régler leurs propres affaires devant la cour locale tout comme les bourgs le faisaient lors des réunions des électeurs de la communauté et devant la cour municipale. Le règlement du litige précédait souvent la présentation des griefs durant les séances de la cour du shériff en tournée. On choisissait durant ces séances les représentants auprès des échelons supérieurs du gouvernement. On accordait l'autonomie aux résidents locaux si ceux-ci étaient disposés à payer pour ce privilège. La coutume définissait les normes de conduite dans les communautés stables. Le coût de règlement des litiges était mentionné dans la condamnation. Les amendes étaient payées au sénéchal ou au juge de paix local. Le Roi a entrepris de contrôler directement les cours royales uniquement lorsque le shériff a commencé à retirer des gains pécuniaires. Lorsque la communauté était autonome, les amendes étaient versées aux pauvres ou utilisées pour répondre aux besoins de la comunauté. On acceptait et contrôlait cette diversité puisqu'on pouvait en appeler à la Couronne par voie de la procédure de quo warranto des décisions arbitraires prises par les puissants. Toutefois, si une communauté ne satisfaisait pas à ses obligations, elle se voyait infliger une amende.

Aujourd'hui, un corps de police impartial et bien structuré rend la justice au nom de l'État et conformément à la loi. On fait de plus en plus appel à la police privée pour contrôler les propriétés privées. Des citoyens comme les locataires de Starrett City troquent leurs droits individuels contre ce qu'ils considèrent comme une plus grande sécurité. Le manoir est en train de ressusciter. Les associations de locataires ont traditionnellement un rôle à jouer. Les riches banlieues utilisent les services d'agents chargés de l'application de la loi en plus des services dispensés par les corps de police publics. La diversité dans la structure mal définie du vaste service de police reflète la diversité dans la communauté. Dans une société démocratique, les riches peuvent se payer leurs propres services.

Cette tendance met en doute l'égalité comme valeur fondamentale de l'État démocratique moderne et évoque une période lointaine. Ainsi, l'administrateur de police peut tirer parti de ces événements historiques afin que le leadership policier puisse exploiter les ressources de la société en vue de respecter son vaste mandat social.

Récemment, on est retourné à une seconde pratique qui avait cours à l'aube de l'État moderne. Le succès obtenu par la banque Grameen au Bangladesh qui avait prêté de l'argent à des paysans a attiré l'attention des milieux d'affaires. La banque a obtenu un taux de remboursement de 98 p. 100 pour les prêts accordés à une communauté que d'autres banques considéraient comme étant insolvable. Les emprunteurs étaient groupés en groupes de cinq et on accordait des prêts à deux d'entre eux. Après qu'ils avaient établi leur solvabilité en versant régulièrement des paiements, on accordait des prêts aux deux autres personnes. Enfin, le dernier paysan recevait un prêt lorsque les autres avaient commencé à rembourser le leur. Lorsqu'on avait remboursé un prêt, on pouvait en demander un autre. Ainsi, le groupe était responsable de l'état du crédit de l'un ou l'autre de ses membres. La responsabilité collective selon laquelle les gens sont responsables de leurs pairs favorise le remboursement (Stewart-Patterson, 1987: B19).

On a ainsi ressuscité la responsabilité communautaire qui existait dans les dizaines et centaines. Cette responsabilité met en doute les principes individualistes de notre idéologie. Cette idéologie a fonctionné de façon inverse dans les groupes ethniques au moyen de la protection. Le maintien de l'ordre dans les diverses communautés urbaines par voie de structures ethniques à l'intérieur du cadre juridique offre des possibilités intéressantes. Cette réponse à une diversité juridique constitue un défi pour les administrateurs de police qui doivent examiner les exigences de communautés urbaines complexes. Au Canada, l'autonomie possible des groupes autochtones nous permet de mettre à l'essai ces mécanismes sociaux.

Le leadership policier à l'intérieur du contexte juridique de l'État moderne peut tirer parti de la diversité d'une époque lointaine en vue de faire face au pluralisme. Au Canada, une telle souplesse remettrait en question les principes de gestion du service de police impartial et isolé sur le plan politique. Toutefois, une vision plus large de la police communautaire est pleine de danger. Il appartiendra au leadership policier de frayer la voie prudemment et de concert avec des politiciens, des groupes communautaires, des membres du système judiciaire, des marginaux et l'élite afin d'assurer que les décisions arbitraires sont contrôlées par la loi alors que la communauté reconnaît la diversité. À une époque où l'État est aux prises avec le terrorisme international, des conflits ethniques à l'échelle planétaire, des fraudes et des infractions internationales en matière de drogue, il semble opportun de reconnaître le rôle de la communauté dans le maintien de l'ordre. C'est ce défi que la police doit relever. L'administrateur de police est déjà dans une excellente position pour examiner de façon positive les problèmes qui touchent les relations sociopolicières.

Conclusion

Au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, le défi présenté au leadership policier dépend des contextes politique et juridique dans lesquels l'administrateur de police oeuvre. Le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens et la prévention de la criminalité constituent des objectifs courants. Pour maintenir l'ordre à long terme, l'idéal serait de répondre aux forces de changement afin que la société et l'État puissent évoluer sans connaître les bouleversements engendrés par la révolution sociale étant donné que les bouleversements étouffés se dissipent. Ainsi, la tranquilité à court terme d'une élite et la paix à long terme dans la société ne se recoupent peut-être pas. Alors que les citoyens apprennent à connaître les règles de l'État, les méthodes policières sont à court terme au centre des relations sociopolicières.

Dans une communauté diversifiée, les leçons tirées de l'époque qui a précédé l'État moderne témoignent de la diversité de la police qui reflétait la diversité de la société. Une telle souplesse met en doute la structure hiérarchique centralisée qui caractérise la nouvelle police impartiale et renforce la discrétion dont jouit l'agent de police aux termes de la loi. Au Canada et au Royaume-Uni, les administrateurs de police doivent adapter le service de police en vue de répondre aux besoins de la société pluraliste. Aux États-Unis, parce qu'ils sont davantage associés à la politique et qu'ils ne jouissent pas du même degré de protection juridique et structurale, les administrateurs de police doivent examiner les normes professionnelles ainsi que les divers systèmes de prestation de services.

En tant que citoyens, la question de contrôle demeure primordiale. Si la police modifie les méthodes de contrôle social en vue de refléter la diversité des communautés urbaines, il faudra un nouveau genre d'administrateur de police pour contrôler l'exercice du pouvoir. Celui-ci devra contrôler les méthodes reliées au maintien de l'ordre tout en protégeant l'individualisme non seulement en regard de la loi qui exige une dénonciation mais aussi en regard des structures et des démarches établies. Ce nouveau mandat pourrait renforcer le rôle des commissions de police actuelles. Déjà influencés par la politique, ces organismes pourraient tirer parti de l'accès aux médias et des relations avec les services de police publics afin d'assurer que les droits individuels sont protégés tout en reconnaissant la diversité dans notre système de police officiel. Aux États-Unis, ils pourraient aider à régler certains des problèmes reliés à l'autonomie policière. La question fondamentale demeure: A quel point faisons-nous confiance aux citoyens dans une société démocratique et dans quelle mesure devons-nous les protéger contre eux-mêmes? Le pouvoir que nous accordons à un tel organisme policier est directement relié à la réponse à cette question.

BIBLIOGRAPHIE

Adams. G. and H. Stephens. (1926). Select Documents of English Constitutional History. New York: Macmillan.

Alderson, John. (1979). Policing Freedom. Estover: MacDonald et Evans.

Alderson, John. (1985). "Police and Public Order in Europe", dans John Roach and Jurgen Thomaneck, (éd). Police and Public order in Europe, London: Croom Helm.

Allen, Sir Carleton Kemp. (1953). The Queen's Peace. London: Stevens and Sons.

Ames, Walter L. (1981). Police and Community in Japan. Berkeley: University of California Press.

Armitage, Gilbert. (1932). The History of the Bow Street Reformers 1729 - 1829. London: Wishart.

Ault, W.O. (1930). "Some Early Village Bylaws", English Historical Review XLV.

Beard, Charles A. (1962). The Office of the Justice of the Peace in England. Franklin, N.Y.

Benyon, John (éd.). (1984). Scarman and After. Oxford: Pergamon.

Berkley, George E. (1970). "Centralization, Democracy and the Police," Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science 61: 309-312.

Brodgden, Michael. (1982). The Police: Autonomy and Consent. New York: Academic Press.

Brown, Lee P. (1985). "Police-Community Power Sharing," dans W.A. Geller (éd.). Police Leadership in America: Crisis and Opportunity. New York: American Bar Association and Praegar Publications.

British Parliament. (1837). Hansard. 36, February 20: 698-701

Burpo, John H. (1971). The Police Labor Movement: Problems and Prospects. Springfield, Ill.: Thomas.

Clark, John P. (1969). "Isolation of the Police: A comparison of the British and American Situations," dans R. Quinney (éd.), Crime and Justice in Society. Boston: Little Brown.

Cochrane, Raymond et Anthony Butler. (1980). "The Values of Police Officers, Recruits and Civilians in England, Journal of Police Science and Administration, 8:205-211.

Crook, David. (1965). American Democracy in English Politics 1815-1850. Oxford: Clarendon Press.

Dahrendorf, Ralph. (1985). Law and Order. London: Stevens et Sons.

de Jouvenal, Bertrand. (1957). Sovereignty. (Trans. J.F.H. Huntington). Chicago: University of Chicago Press.

de Tacqueville, Alexis. (1841). Democracy in America. New York: Langley.

Edelman, J. Murray. (1964). The Symbolic Uses of Politics. Chicago: University of Illinois Press.

Ericson, Richard. (1982). Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work. Toronto: University of Toronto Press.

Finlayson, Geoffrey. (1970). Decade of Reform: England in the Eighteen Thirties. New York: Norton.

Fraser, Donald M. (1985). "Politics and Police Leadership: The Views from City Hall", dans William A. Geller (éd.), Police Leadership in America: Crisis and Opportunity. New York: American Bar Association and Praegar Publishers.

Geller, William A. (éd.). (1985). Police Leadership in America: Crisis and Opportunity. New York: American Bar Association and Praegar Publishers.

Goldstein, Herman. (1977). Policing a Free Society. Cambridge, Mass: Ballinger Publishing.

Goldstein, Herman. (1979). "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach," Crime and Delinquency, 25: 236-258.

Goldstone, Jack. (1983). "Capitalist Origins of the English Revolution: Chasing a Chimera", Theory and Society, 12: 143-180.

Grindstaff, Carl. (1974). The Administration of Justice in Canada. Toronto: Holt, Rinehart and Winston.

Hann, Robert G. et al. (1985). "L'administration municipale de la police et les responsabilitées dans ce domaine au Canada: Une étude expérimentale, Journal du Collège canadien de police, vol. 9 n^{O} 1, 1985.

Harding, A. (1973). The Law Courts of Medieval England. London: Allen and Unwin.

Harring, Sidney L. (1983). Policing a Class Society. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

Homans, George. (1960). English Village of the Thirteenth Century. New York: Russell and Russell.

Johnson, Cuthbert W. (1837). The Life of Sir Edward Coke. (2 Vols.). London.

Kelling, George L. (1985). "On the Accomplishments of the Police," dans M. Punch (éd.), Control in the Police Organization. Cambridge, MA: The M.I.T. Press.

Kelling, George L. (1985). "Neighborhoods and the Strength to Control Crime: Inherent or Imposed," (non publié).

Kelling, George L. (1987). "Acquiring a Taste for Order: The Community and the Police". Crime and Delinquency, 33: 90-102.

Lee, W.L. Melville. (1971). A History of Police in England. Montclair, N.J.: Patterson Smith (première édition en 1901).

Loree, Donald J. (1985). La police dans une société pluraliste, Journal du Collège canadian de police, vol-9, n°4: 426-449

Loree, Donald J. (1986). "The Nature of Community-Based Policing in Canada," (non publié).

Marenin, Otwin. (1985). "Police Performance and State Rule", Comparative Politics. Octobre: 101-122.

Mather, F.C. (1959). Public Order in the Age of the Chartists. Manchester: Manchester University Press.

McDonald, W.F. (1985). "Of Overhill and Blighted Trees: A Rejoinder to McNamara and Alschuler", dans W.A. Geller (éd). Police Leadership in America: Crisis and Opportunity. New York: American Bar Association and Praegar Publishers.

McDougall, A.K. (1971). Policing in Ontario. (Thèse de doctorat non publié). Toronto: University of Toronto.

Miller, Wilbur R. (1977). Cops and Bobbies. Chicago: University of Chicago Press.

Morgan, R. (1985). Setting the P.A.C.E. Bath: Centre for the Analysis of Social Policy, University of Bath.

Nordholt, Erik and Ries Straver. (1983). "The Changing Police", dans M. Punch (éd.). Control in the Police Organization. Cambridge, Mass: The M.I.T. Press.

Ontario Task Force on Policing. (1973). Working Papers 1973. Toronto: Queen's Printer.

Painter, D. (1949). The Reign of King John. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Punch, M. (éd.). (1983). Control in the Police Organization. Cambridge, Mass: The M.I.T. Press.

Rankin, Hugh F. (1965). Criminal Trial Proceedings in the General Court of Colonial Virginia. Williamsburg: Williamsburg Research Studies.

Reiner, R. (1985). The Politics of the Police. London: Wheatsheaf.

Roach, John et Jurgen Thomaneck (éd.). (1985). Police and Public Order in Europe. London: Croom Helm.

Sacret, J.H. (1930). "The Restoration Government and Municipal Corporations", English Historical Review, XLV: 232-259.

Scarman, L.G. (1981). The Brixton Disorders 10-12 April 1981. Report on an Inquiry by the Rt. Hon. The Lord Scarman, O.B.E. Cmnd. no. 8427. London: HMSO.

Skocpol, Theda. (1978). States and Social Revolutions. Cambridge: Cambridge University Press.

Stewart-Patterson, David. (1987). "Bank Lending to Bangladesh Poor a Trail-Blazer," Toronto: Globe and Mail (9 juillet).

Sutherland, D.W. (1963). Quo Warranto Proceeding in the Reign of Edward I 1278-1294. London: Oxford University Press.

Trojanowicz, Robert. (n.d.) An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan. East Lansing, MI: Michigan State University.

Tuck, Anthony. (1985). Crown and Nobility 1272-1461. Basil Blackwell.

Ullman, Walter. (1966). The Individual and Society in the Middle Ages. Baltimore: The John Hopkins Press.

Ullman, Walter. (1974). The Principles of Government and Politics in the Middle Ages.

Whebell, C.F.J. (1986). "The Upper Canada District Councils Act of 1841 as an Instrument of British Colonial Policy," (non publié).

Williams, Alan. (1979). The Police of Paris 1718-1789. Baton Rouge: Louisiana State University.

Wilson, James Q. (1969). Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wilson, James Q. et George L. Kelling. (1982). "Broken Windows". The Atlantic Monthly, mars: 29-38.